



DEFENSORIA DEL PUEBLO

**20** años  
defendiendo  
tus derechos

## El camino hacia proyectos de inversión sostenibles

Balance de la evaluación de impacto  
ambiental en el Perú



# **EL CAMINO HACIA PROYECTOS DE INVERSIÓN SOSTENIBLES**

Balance de la evaluación de impacto ambiental  
en el Perú

Defensoría del Pueblo  
Jirón Ucayali 394-398  
Lima-Perú  
Teléfono: (511) 311-0300  
Fax: (511) 426-7889  
Correo electrónico: defensor@defensoria.gob.pe  
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>  
Línea gratuita: 0800-15170

Lima, Perú, diciembre de 2016  
Diseño de Carátula: Defensoría del Pueblo

El Informe de Adjuntía N° 006-2016-DP/AMASPPI *El camino hacia proyectos de inversión sostenibles: Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú* ha sido elaborado por un equipo conformado por los comisionados Tania García López, Patricia Tipian Mori, Edmundo Huerta Barrón y por Lissette Vásquez Noblecilla, Jefa del Área de Medio Ambiente.

El equipo responsable de la elaboración del presente documento integra la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, dirigido por Alicia Abanto Cabanillas.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	7
<b>ABREVIATURAS</b> .....	10
<b>CAPÍTULO I: LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL</b> .....	11
1.1. Derechos Humanos y Evaluación de Impacto Ambiental.....	11
1.1.1. Contenido del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.....	11
1.1.2. Impactos ambientales de proyectos o actividades y el principio de prevención.....	13
1.2. La evaluación de impacto ambiental y el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental...	14
1.2.1. Evaluación de Impacto Ambiental.....	14
1.2.2. Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).....	15
1.2.3. Certificación Ambiental.....	17
1.3. Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.....	18
1.3.1. Primera Etapa: Presentación de la solicitud de certificación ambiental.....	19
1.3.2. Segunda Etapa: Clasificación del instrumento de gestión ambiental y aprobación de Términos de Referencia.....	20
1.3.3. Tercera Etapa: Presentación del instrumento de gestión ambiental de acuerdo a clasificación y términos de referencia aprobados.....	22
1.3.4. Cuarta Etapa: Evaluación del instrumento de gestión ambiental.....	25
1.3.5. Quinta Etapa: Resolución de aprobación (certificación ambiental) o desaprobación del instrumento de gestión ambiental.....	25
1.3.6. Sexta Etapa: Seguimiento y control.....	25
1.3.7. Las recientes medidas para dinamizar la economía, vinculadas al proceso de evaluación de impacto ambiental.....	29
1.4. El aspecto social en la evaluación de impacto ambiental.....	36
1.4.1. Participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental.....	36
1.4.2. Los conflictos sociales de carácter ambiental.....	37
<b>CAPÍTULO II: INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN EL MARCO DEL SEIA</b> .....	42
2.1. El Rol del Ministerio del Ambiente.....	43
2.1.1. Aprobar disposiciones normativas a fin de concordar el SNIP y el SEIA.....	45
2.1.2. Revisión aleatoria de los EIA de proyectos aprobados por las autoridades competentes que conforman el SEIA.....	51
2.1.3. Capacitar a las entidades que conforman el SEIA, en materia del proceso de evaluación de impacto ambiental y sobre la correcta implementación del SEIA.....	53
2.1.4. Identificar la autoridad competente y/o determinar la exigibilidad de la Certificación Ambiental.....	56
2.1.5. Actualizar el Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión comprendidos en el SEIA.....	58
2.1.6. Establecer un sistema electrónico para el registro de la información del SEIA.....	60
2.2. Sobre las capacidades institucionales del Ministerio del Ambiente.....	61
2.3. Rol de las autoridades sectoriales, regionales y locales.....	63
2.3.1. Certificación ambiental otorgada por los gobiernos regionales.....	64
2.3.2. Sobre las normas que regulan la descentralización de competencias.....	73
2.3.3. Las acciones reportadas por la Secretaría de la Descentralización de la PCM.....	74
2.3.4. Las acciones reportadas por el Ministerio del Ambiente.....	75

<b>CAPÍTULO III: BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PRINCIPALES OBLIGACIONES DEL SEIA A CARGO DE LAS AUTORIDADES SECTORIALES.....</b>	<b>78</b>
3.1. Reglamento de Protección Ambiental Sectorial.....	83
3.2. Reglamento de Participación Ciudadana Sectorial.....	91
3.3. Registros Ambientales.....	105
3.3.1. Registro de entidades autorizadas para la elaboración de estudios ambientales.....	105
3.3.2. Registro Nacional de Certificación Ambiental.....	109
3.4. Contenido mínimo de la Evaluación Preliminar.....	110
3.5. Guías específicas para la formulación de los Términos de Referencia de los EIA.....	113
3.6. Clasificación de los proyectos de inversión en las Categorías I, II y III.....	117
3.7. Planes que contienen los estudios ambientales de Categoría I.....	120
3.8. Planes que contienen los estudios ambientales de Categorías II y III.....	124
3.9. Medidas de cierre o abandono.....	127
3.10. Modificación, suspensión y cancelación de la certificación ambiental.....	130
<b>CAPÍTULO IV: DESEMPEÑO Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES SECTORIALES COMPETENTES PARA EMITIR LA CERTIFICACIÓN AMBIENTAL.....</b>	<b>135</b>
4.1. Desempeño de las autoridades sectoriales nacionales.....	135
4.1.1. Ministerio de Agricultura y Riego – Minagri.....	135
4.1.2. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – Mincetur.....	140
4.1.3. Ministerio de Defensa – Mindef.....	144
4.1.4. Ministerio de Energía y Minas – Minem.....	150
4.1.4.1. Viceministerio de Energía.....	151
4.1.4.1.1. Sector Electricidad.....	152
4.1.4.1.2. Sector Hidrocarburos.....	156
4.1.4.2. Viceministerio de Minería.....	159
4.1.4.2.1. Actividades de exploración minera.....	162
4.1.4.2.2. Actividades de explotación minera.....	165
4.1.5. Ministerio de la Producción – Produce.....	166
4.1.5.1. Viceministerio de Pesquería.....	167
4.1.5.1.1. Sector Pesca.....	170
4.1.5.1.2. Sector Acuicultura.....	173
4.1.5.2. Viceministerio de MYPE e Industria.....	177
4.1.5.2.1. Sector Industria.....	179
4.1.6. Ministerio de Salud – Minsa.....	182
4.1.7. Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC.....	187
4.1.7.1. Viceministerio de Transportes.....	188
4.1.7.2. Viceministerio de Comunicaciones.....	193
4.1.8. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS.....	196
4.2. Capacidades Institucionales de las Autoridades Ambientales Sectoriales para la aplicación del SEIA	202
4.2.1. Presupuesto.....	202
4.2.2. Personal.....	205
4.2.3. Relación entre el Personal e IGA.....	207

<b>CAPÍTULO V: IMPLEMENTACIÓN, DESEMPEÑO Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES DEL SERVICIO NACIONAL DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL PARA LAS INVERSIONES SOSTENIBLES – SENACE.....</b>	<b>205</b>
5.1. Implementación del Senace.....	210
5.1.1. Organización y funciones del Senace.....	210
5.1.2. Proceso de implementación del Senace.....	213
5.2. Desempeño del Senace.....	216
5.2.1. Revisión y aprobación del EIA-d.....	216
5.2.2. Implementación de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental.....	219
5.2.3. Implementación de los Registros Ambientales.....	220
5.3. Capacidades Institucionales del Senace.....	223
5.3.1. Presupuesto.....	223
5.3.2. Personal.....	224
5.3.3. Instrumentos de gestión ambiental atendidos por el Senace.....	224
5.3.4. Capacidades institucionales del Senace y su relación con las capacidades institucionales de los sectores Energía, Minería y Transportes.....	226
5.4. Implementación de la Certificación Ambiental Global.....	227
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>231</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>255</b>

## INTRODUCCIÓN

El 08 de agosto de 2016, fue el *Día de la Sobrecapacidad de la Tierra*<sup>1</sup>, que marca la fecha en la que entramos en déficit ecológico. Esto significa que la demanda de recursos naturales de la población mundial excedió lo que la tierra puede regenerar en el año. Actualmente, la demanda de recursos naturales renovables y servicios ecológicos equivale a un poco más de 1.5 planetas Tierra<sup>2</sup>. Pero, ¿Por qué se produce el déficit ecológico? Se debe a los altos índices de sobreexplotación de los recursos, sumado a la cantidad de dióxido de carbono que emitimos, lo cual supera lo que los océanos y bosques pueden absorber.

Ciertamente, el *Día de la Sobrecapacidad de la Tierra* tiende a adelantarse año a año. Así, por ejemplo, en el año 1993, alcanzamos el déficit ecológico en el mes de octubre y, el año 2003, en el mes de setiembre<sup>3</sup>. En nuestro caso, si bien el Perú aún no se encuentra calificado con un país en déficit, no es ajeno a esta problemática mundial<sup>4</sup>.

En efecto, en nuestro país, el desarrollo de las industrias, las actividades minero energéticas, los índices de aprovechamiento de recursos naturales, el número de los grandes proyectos de infraestructura, son cada vez mayores. No resulta extraño que el Fondo Monetario Internacional (FMI) pronostique que la economía peruana crecerá 3.7% el 2016, logrando ser la segunda economía con mayor crecimiento en Sudamérica y que dicho pronóstico pase a 4.1% en el 2017 y a 3.5% en el 2021<sup>5</sup>. Dicho crecimiento y desarrollo intensivo de actividades llevan consigo la obligación del Estado de adoptar un conjunto de medidas para prevenir los impactos que dicho desarrollo pueda generar.

No cabe duda de los innegables beneficios que el crecimiento económico y los proyectos de inversión generan al país, pues generan empleo, mejoran la calidad de vida y, en general, movilizan la economía. Sin perjuicio de ello, es necesario tener en cuenta que toda actividad humana es pasible de generar impactos en el ambiente y, en consecuencia, todo proyecto de inversión también puede generarlos. Por este motivo, en un contexto de crecimiento económico y promoción de la inversión es obligación de los Estados y, en particular, del Estado peruano, adoptar medidas destinadas a prevenir y, de no ser posible, mitigar los efectos negativos generados.

Sobre este punto, es preciso preguntarse ¿Cuánto ha avanzado el Perú para lograr proyectos de inversión sostenibles, previniendo y mitigando los posibles impactos? ¿Nuestro marco jurídico se ha desarrollado en la misma medida que la economía? ¿Se han previsto reglas de juego claras aplicables a los proyectos de inversión? ¿Estas medidas permiten cautelar el derecho a la vida, a la salud y a un ambiente saludable?

---

<sup>1</sup> También conocido como el *Día del Exceso de la Tierra* o *Earth Overshoot Day*.

<sup>2</sup> Según datos de la Global Footprint Network. Disponible en:

[http://www.footprintnetwork.org/es/index.php/GFN/page/earth\\_overshoot\\_day/](http://www.footprintnetwork.org/es/index.php/GFN/page/earth_overshoot_day/) [Revisado: 30 de septiembre de 2016]

<sup>3</sup> *Ibidem*

<sup>4</sup> Según el cálculo de la Global Footprint Network, entre los años 1961 y 2012, el Perú ha sido calificado como un Acreedor de Biocapacidad –es decir, que la demanda de recursos que necesita el país aún no excede lo que su territorio puede regenerar.

<sup>5</sup> Según nota de Diario Gestión denominada *FMI eleva a 3.7% su proyección de crecimiento económico del Perú para el 2016* <<http://gestion.pe/economia/fmi-eleva-37-su-proyeccion-crecimiento-economico-peru-2016-2158285>> [Revisado: 12 de octubre de 2016]

En el año 2001, se aprobó la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, Ley N° 27446<sup>6</sup> con el objeto de contar con un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de proyectos de inversión<sup>7</sup>. Sin embargo, su reglamentación fue aprobada con un retraso de más de ocho años y, a la fecha, su implementación aún no ha sido efectuada en su totalidad.

Otra medida importante —que fue materia de recomendación por parte de la Defensoría del Pueblo—, es la reciente creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles<sup>8</sup>, adscrito al Ministerio del Ambiente. Dicha entidad es la encargada de revisar y aprobar los estudios de impacto ambiental detallados de los proyectos de inversión y, actualmente, viene realizando esta labor en los sectores Energía, Minería y Transportes. Este constituye un avance importante para el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental y una oportunidad para generar confianza en la gestión del Estado<sup>9</sup>, toda vez que sería una autoridad distinta a la promotora de la inversión del sector la que evaluaría los impactos ambientales.

Precisamente, el Informe denominado *El camino hacia proyectos de inversión sostenibles: Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú* tiene como objetivo evaluar el cumplimiento de las principales normas que regulan el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental por parte de las autoridades competentes, con el propósito de formular recomendaciones que contribuyan con el correcto funcionamiento del referido sistema, así como con la implementación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles y, de esta manera, cautelar el derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para todos los peruanos y peruanas.

En tal sentido, esta investigación se realizó de la siguiente manera:

- Revisión del régimen normativo del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Identificación de principales obligaciones y entidades responsables de su implementación.
- Elaboración y aplicación de instrumentos de recojo de información (Fichas de Supervisión).
- Requerimiento de información por escrito a las entidades competentes respecto del avance en la implementación de las normas del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Reuniones de trabajo con autoridades responsables.
- Sistematización de los resultados de la supervisión y análisis de hallazgos.
- Elaboración del informe.

Según lo expuesto, el primer capítulo aborda la importancia de una adecuada evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión en la protección del derecho a vivir en un

---

<sup>6</sup> Publicada en el diario oficial "El Peruano" con fecha 23 de abril de 2001.

<sup>7</sup> Artículo 1° de la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, Ley N° 27446.

<sup>8</sup> Mediante Ley N° 29968, publicada en el diario oficial "El Peruano" con fecha 20 de diciembre de 2012.

<sup>9</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Decimoséptimo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo. 2014, p. 96. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/Informes/Anuales/Decimoseptimo-Informe-Anual.pdf> [Revisado: 06 de diciembre de 2016]

ambiente equilibrado y adecuado, y para la prevención de los conflictos sociales. Asimismo, presenta el marco normativo del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el aplicable al proceso de evaluación de impacto ambiental, dando cuenta de las principales deficiencias advertidas.

El segundo capítulo detalla las autoridades sectoriales, regionales y locales que intervienen en la certificación ambiental y el rol que cumplen. Del mismo modo, recoge el resultado de la supervisión a las principales obligaciones del Ministerio del Ambiente, como ente rector, y presenta importantes hallazgos sobre el ejercicio de competencias de los gobiernos regionales en materia de evaluación de impacto ambiental.

El tercer capítulo presenta un balance del nivel de implementación de un total de 12 obligaciones de las normas que regulan el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, priorizadas por su importancia en la presente supervisión, a fin de dar a conocer los avances de las autoridades sectoriales y las principales dificultades que han generado el retraso de su implementación.

En el cuarto capítulo, se aborda con detalle el desempeño de cada una de las autoridades sectoriales supervisadas para la implementación de las 12 obligaciones priorizadas. Del mismo modo, analiza las capacidades con las que cuentan para el ejercicio de las competencias que les asigna el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Finalmente, el quinto capítulo da cuenta del estado actual del proceso de implementación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, así como de la capacidad institucional con la que cuenta para realizar su importante labor, a efectos de generar confianza en la evaluación y aprobación de los correspondientes instrumentos de gestión ambiental.

## ABREVIATURAS

DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DICAPI	Dirección General de Capitanías y Guardacostas
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria del Ministerio de Salud
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EIA-d	Estudio de Impacto Ambiental Detallado
EIA-sd	Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado
IGA	Instrumento (s) de Gestión Ambiental en el marco del SEIA
ITS	Informe Técnico Sustentatorio
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINDEF	Ministerio de Defensa
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINSA	Ministerio de Salud
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
PIP	Proyectos de Inversión Pública
PRODUCE	Ministerio de la Producción
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
SNGA	Sistema Nacional de Gestión Ambiental
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos

**CAPÍTULO I**  
**LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**  
**Y EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**

**1.1. Derechos humanos y evaluación de impacto ambiental**

El inciso 22 del artículo 2° de nuestra Constitución Política reconoce expresamente que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

En tal sentido, el Tribunal Constitucional enfatiza que este *derecho fundamental* no se circunscribe únicamente a señalar que es un atributo subjetivo del ser humano el vivir en un ambiente, sino que ese ambiente debe contar con ciertas características, que conlleva a calificarlo como “equilibrado y adecuado”. Asimismo, sostiene que el ambiente constituye un componente esencial para el pleno disfrute de otros derechos igualmente fundamentales, reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

**1.1.1. Contenido del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado**

De acuerdo con las sentencias del Tribunal Constitucional, los lineamientos y alcances del contenido del derecho de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado son:<sup>10</sup>

**a. Ambiente equilibrado:**

Dentro del contenido protegido, se encuentra el conjunto de bases naturales de la vida y su calidad. Ello comprende, a su vez, los componentes bióticos, como la flora y la fauna; los componentes abióticos, como el agua, el aire o el subsuelo; los ecosistemas e, incluso, la ecosfera, esto es, la suma de todos los ecosistemas, que son las comunidades de especies que forman una red de interacciones de orden biológico, físico y químico.

Dichos elementos no deben entenderse desde una perspectiva fragmentaria o atomizada. Por consiguiente, la protección del ambiente comprende al sistema complejo y dinámico en el que se desarrolla la vida (Sentencias recaídas en los Expedientes N°0018-2001-AI/TC y 964-2002-AA/TC).

**b. Ambiente adecuado para el desarrollo de la vida:**

Este alcance se traduce en la obligación del Estado y de los propios particulares, de mantener las condiciones naturales del ambiente, a fin de que la vida humana exista en condiciones ambientalmente dignas.

Al reconocerse el derecho en mención, se pretende subrayar que en un Estado democrático de derecho no sólo se trata de garantizar la existencia física de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano le son reconocidos, sino también de protegerlo contra los ataques al ambiente en el

---

<sup>10</sup> Sentencia recaída en el Expediente. N° 00004-2010-PI/TC, el mismo que recoge las sentencias recaídas en los expedientes N° 0018-2001-AI/TC y 964-2002-AA/TC.

que se desenvuelva esa existencia, para permitir que el desarrollo de la vida se realice en condiciones ambientales aceptables (Sentencias recaídas en los Expedientes N° 0018-2001-AI/TC y 964-2002-AA/TC).

Del mismo modo, señala que el contenido de este derecho se encuentra determinado por los siguientes elementos:

**i. El derecho a gozar de ese medio ambiente**

Consiste en la facultad de las personas de poder disfrutar de un ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad. De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría carente de contenido.

**ii. El derecho a que ese medio ambiente se preserve**

El derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado genera obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el ambiente (Sentencias recaídas en los Expedientes N° 0048-2004-PI/TC, 1206-2005-AA/TC y 2002-2006-AC/TC).

Sumado a ello, nuestra Constitución Política en su artículo 44°, contempla como un deber primordial para el Estado, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, entre los cuales se encuentra el de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional señala que el derecho al ambiente equilibrado y adecuado comporta un deber negativo y positivo frente al Estado (Sentencia recaída en el Expediente N° 00004-2010-PI/TC), conforme a lo siguiente:

- **Dimensión negativa:** Se traduce en la obligación del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de acto que afecte al ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la salud humana.
- **Dimensión positiva:** Le impone deberes y obligaciones al Estado para conservar un ambiente equilibrado, por ejemplo, emitir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente. Ello no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención que afecte a ese ambiente equilibrado.

En concordancia con lo expuesto, la *Ley General del Ambiente*, Ley N° 28611, establece que toda persona tiene, por un lado, el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y, por otro lado, el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus

componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

De esta manera, el goce efectivo de este derecho implica el cumplimiento de deberes por parte del Estado y de las personas.

### **1.1.2. Impactos ambientales de proyectos o actividades y el principio de prevención**

Toda actividad humana genera impactos. Estos impactos pueden ser diversos. Significativos en muchos casos y en otros no. Por este motivo, es preciso adoptar medidas destinadas a prevenir y evitar que el desarrollo de las actividades tenga efectos negativos sobre el ambiente y, en consecuencia, vulnere el derecho de vivir en un ambiente adecuado y equilibrado.

Dicho escenario genera la necesidad de que el Estado y las personas —naturales y jurídicas— cumplan los deberes y obligaciones que les corresponden y, de esta manera, prevenir y evitar daños al ambiente.

El principio de prevención se encuentra definido en la *Ley General del Ambiente* en el artículo VI de su Título Preliminar, el cual señala:

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

Resulta importante notar que nuestra legislación advierte que la prevención es un principio prioritario de la gestión ambiental. Ello implica —necesariamente— que la regulación ambiental, que establece derechos y obligaciones para el Estado y los particulares, se encuentra destinada a evitar el daño ambiental.

Un ejemplo claro es el caso que presenta el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en los expedientes acumulados N° 300, 301, 302-2002-AA/TC, sobre la actividad minera, que en su fundamento 11 señala:

(...) ante la eventualidad de que, posteriormente, la actividad minera de explotación pudiera provocar daños intolerables en el ambiente y, lo más importante, afectar la vida y salud física de las poblaciones aledañas al cerro Quilish, se debe realizar, previamente a la explotación, un completo estudio de impacto ambiental, a ejecutarse por empresas o instituciones debidamente certificadas y que ofrezcan absoluta imparcialidad y contar con las autorizaciones gubernamentales que la ley exige. [el subrayado es nuestro]

Del mismo modo, en un conocido caso recaído en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, referido al Área de Conservación Regional Cordillera Escalera, el Tribunal Constitucional refiere que:

Tal como fue señalado en el fundamento 17, supra, el principio de prevención tiene pleno reconocimiento en la normativa, así como en la jurisprudencia. Los instrumentos de gestión ambiental desempeñan un rol de suma relevancia en relación con la prevención; es indispensable tenerlos en cuenta al referirse al desarrollo sostenible de la explotación hidrocarbúrfica que respete la biodiversidad y las áreas naturales protegidas [el subrayado es nuestro].

En la citada sentencia, el Tribunal Constitucional resalta la importancia de los estudios de impacto ambiental y el rol que cumplen para prevenir y evitar la degradación ambiental. Al respecto, es preciso recordar que la Defensoría del Pueblo manifestó en reiteradas oportunidades la necesidad de contar con un marco normativo que prevenga impactos negativos, así como una adecuada y rigurosa evaluación del impacto ambiental derivado de los proyectos de inversión, que garantice el pleno respeto de los derechos de participación ciudadana y consulta previa a los pueblos indígenas. Todo ello, acompañado de una apropiada y permanente supervisión y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones ambientales.

Sin duda, dichas labores son fundamentales en un contexto en el que el incremento de las inversiones y el desarrollo de actividades económicas —cada vez con mayores impactos ambientales— exigen a los Estados adoptar mejores medidas para el cuidado del ambiente.

En este orden de ideas, el presente informe contiene un balance de las acciones de las autoridades sectoriales para mejorar la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión en el ámbito de sus competencias, en un contexto en el que el Senace inició sus funciones y se prepara para asumir progresivamente competencias en esta materia respecto de todos los sectores.

## **1.2. La evaluación de impacto ambiental y el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**

De acuerdo con lo manifestado por el Tribunal Constitucional, resulta de máxima importancia que toda actividad extractiva que genere impactos negativos al ambiente cuente con una evaluación de impacto ambiental, con el principal objetivo de garantizar la protección del derecho fundamental de todas las personas a contar con un ambiente equilibrado y adecuado. En ese contexto, en el presente subcapítulo se abordará el SEIA y sus procesos.

### **1.2.1. Evaluación de impacto ambiental**

#### **¿Qué es la evaluación de impacto ambiental?**

Es un proceso participativo, técnico-administrativo que se encuentra destinado a prevenir, minimizar, corregir y mitigar e informar acerca de los potenciales impactos ambientales negativos que pudieran derivarse de las políticas planes, programas y proyectos de inversión y, asimismo, intensificar sus impactos positivos.

En ese sentido, los resultados de la evaluación de impacto ambiental deben ser utilizados por la autoridad competente en la toma de decisiones sobre la viabilidad ambiental de un proyecto, plan, programa y política; por lo que una adecuada evaluación derivará en la toma de decisiones acertadas por parte de la autoridad competente. Por ello, nuestro ordenamiento jurídico<sup>11</sup> determina que toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo está sujeta al SEIA, que se rige por la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, Ley N° 27446, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

<sup>11</sup>Artículo 24° de la *Ley General del Ambiente*, Ley N° 28611.

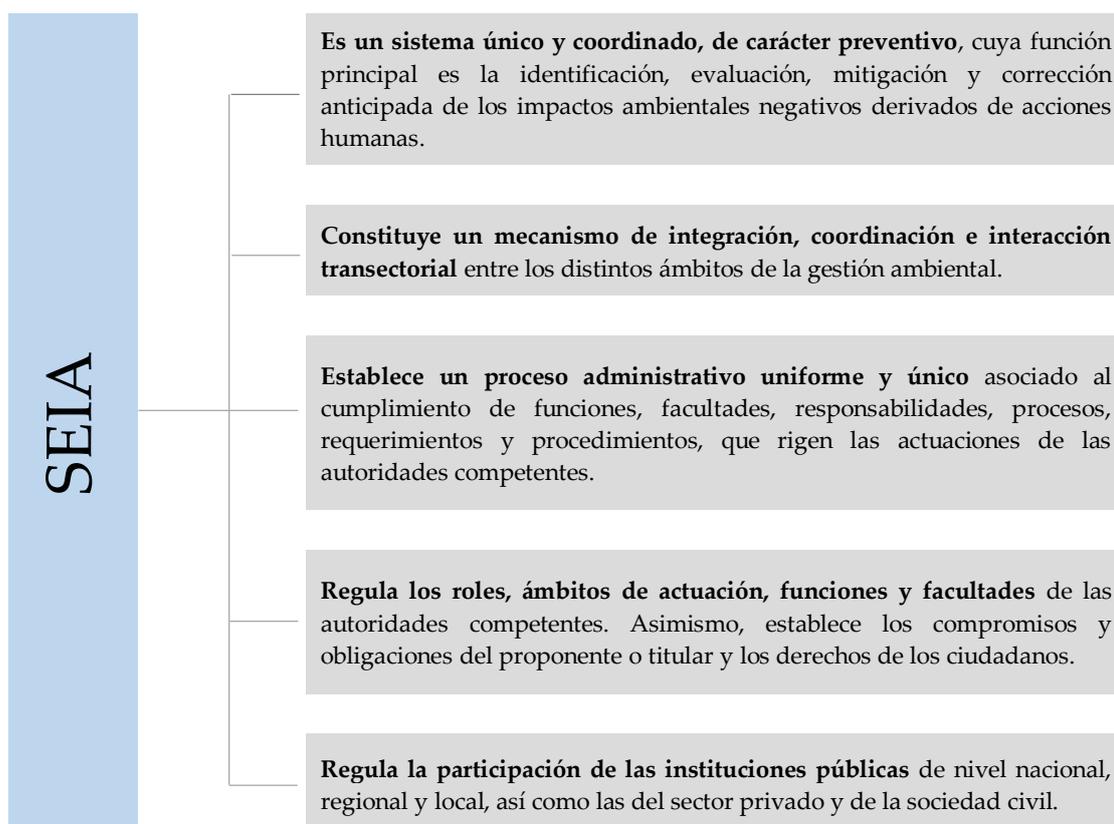
## 1.2.2. Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)

### ¿Qué es el SEIA?

Es el sistema a través del cual se busca identificar, prevenir, supervisar, controlar y corregir de forma anticipada los impactos ambientales negativos derivados de los proyectos de inversión.

De acuerdo con ello, el *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, describe al referido sistema de la siguiente manera:<sup>12</sup>

Gráfico N° 1  
Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Del mismo modo, es preciso indicar que el SEIA se rige por los principios establecidos en la *Ley General del Ambiente* y los principios siguientes:<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Artículo 4° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, aprobado por el D.S. N° 019-2009-MINAM.

<sup>13</sup> Artículo 3° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, aprobado por el D.S. N° 019-2009-MINAM.

---

### Principios que rigen al SEIA

- **Indivisibilidad:** La evaluación de impacto ambiental se realiza de manera integral e integrada sobre políticas, planes, programas y proyectos de inversión, comprendiendo de manera indivisa todos los componentes de los mismos. Asimismo, implica la determinación de medidas y acciones concretas, viables y de obligatorio cumplimiento para asegurar de manera permanente el adecuado manejo ambiental de dichos componentes, así como un buen desempeño ambiental en todas sus fases.
- **Participación:** Se promueve la intervención informada y responsable de todos los interesados en el proceso de evaluación de impacto ambiental, para una adecuada toma de decisiones y lograr la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de inversión acordes con los objetivos del SEIA.
- **Complementariedad:** El Estado debe asegurar la coherencia y complementariedad en el ejercicio de las funciones públicas relacionadas con el SEIA, así como en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental y otras obligaciones de nivel nacional, regional y local.
- **Responsabilidad compartida:** El Estado y los inversionistas privados, los organismos no gubernamentales, la población organizada y los ciudadanos, en alianza estratégica, unen esfuerzos para la gestión ambiental y la efectiva implementación del SEIA.
- **Eficacia:** Implica la capacidad para hacer ambientalmente viables las políticas, planes, programas y proyectos de inversión propuestos, haciendo prevalecer la finalidad de los mismos, mediante la determinación de medidas de prevención, control, mitigación, recuperación y eventual compensación, acordes con criterios de economía, simplicidad y celeridad, así como con la legislación vigente y la debida protección del interés público.
- **Eficiencia:** Es la capacidad del uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo determinado. En este sentido, las decisiones que se adopten en el marco del SEIA deben mantener la debida proporcionalidad entre las medidas que se determinen y los objetivos que se deben lograr.

---

En efecto, conforme se desprende de lo expuesto, el SEIA busca identificar, prevenir, supervisar, controlar y corregir de forma anticipada los impactos ambientales negativos derivados de los proyectos de inversión.<sup>14</sup>

Su objetivo es asegurar la adopción de medidas para prevenir los impactos ambientales que puedan generarse como consecuencia de las actividades del ser humano. De acuerdo a ello, nuestro marco jurídico vigente prohíbe el inicio de actividades que puedan causar impactos ambientales significativos, sin que previamente se cuente con la certificación ambiental correspondiente.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Artículo 1° de la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, Ley N° 27446.

<sup>15</sup> Artículo 3° de la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, Ley N° 27446.

**Obligatoriedad de la certificación ambiental:** No podrá iniciarse la ejecución de proyectos de inversión y actividades de servicio y comercio que puedan causar impactos ambientales significativos, y ninguna autoridad podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

### 1.2.3. Certificación Ambiental

#### ¿Qué es la certificación ambiental?

Es la Resolución que aprueba el instrumento de gestión ambiental luego de su correspondiente evaluación, quedando así autorizada la ejecución de la acción o proyecto propuesto.

Ahora bien, toda acción comprendida en el *Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA, su actualización y modificatorias*<sup>16</sup> (en adelante, el Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA), respecto de la cual se solicite su certificación ambiental, deberá ser clasificada en una de las siguientes categorías:<sup>17</sup>

Gráfico N° 2  
Clasificación de los instrumentos de gestión ambiental comprendidos en el SEIA

CATEGORÍA I DIA	CATEGORÍA II EIA-sd	CATEGORÍA II EIA-d
<b>Declaración de Impacto Ambiental (DIA):</b> Estudio ambiental mediante el cual se evalúan los proyectos de inversión respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales <b>leves</b> .	<b>Estudio de Impacto Ambiental semidetallado (EIA-sd)</b> Estudio ambiental mediante el cual se evalúan los proyectos de inversión respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales <b>moderados</b> .	<b>Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d)</b> Estudio ambiental mediante el cual se evalúan los proyectos de inversión respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales <b>significativos</b> .

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Sin perjuicio de que la autoridad competente establezca criterios complementarios adicionales, esta clasificación deberá efectuarse conforme a los siguientes criterios de protección ambiental:<sup>18</sup>

#### Criterios de protección ambiental

- La protección de la salud de las personas.
- La protección de la calidad ambiental, tanto del aire, del agua, del suelo, como la incidencia que puedan producir el ruido y los residuos sólidos, líquidos y emisiones gaseosas y radiactivas.
- La protección de los recursos naturales, especialmente las aguas, el suelo, la flora y la fauna.
- La protección de las áreas naturales protegidas.

<sup>16</sup> El "Listado de inclusión de proyectos de inversión comprendidos en el SEIA" se encuentra en el Anexo II del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, aprobado por D.S. N° 019-2009-MINAM. Actualizado mediante Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, modificado por Resolución Ministerial N° 298-2013-MINAM, Resolución Ministerial N° 300-2013-MINAM, Resolución Ministerial N° 186-2015-MINAM y Resolución Ministerial N° 383-2016-MINAM.

<sup>17</sup> Numeral 4.1 del artículo 4° de la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, Ley N° 27446.

<sup>18</sup> Artículo 5° de la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, Ley N° 27446.

- Protección de la diversidad biológica y sus componentes: ecosistemas, especies y genes; así como los bienes y servicios ambientales y bellezas escénicas, áreas que son centros de origen y diversificación genética por su importancia para la vida natural.
- La protección de los sistemas y estilos de vida de las comunidades.
- La protección de los espacios urbanos.
- La protección del patrimonio arqueológico, histórico, arquitectónicos y monumentos nacionales.
- Los demás que surjan de la política nacional ambiental.

Para el caso de propuestas de políticas, planes o programas de desarrollo sectorial, regional y local susceptibles de originar implicaciones ambientales significativas, corresponde al sector proponente aplicar una Evaluación Ambiental Estratégica – EAE, la misma que dará lugar a la emisión de un Informe Ambiental por el Minam, que orientará la adecuada toma de decisiones que prevenga daños al ambiente.<sup>19</sup>

En consecuencia, nuestro marco jurídico aplicable<sup>20</sup> establece el siguiente escenario:

**Cuadro N° 1**  
**Certificación ambiental de acuerdo al SEIA**

Actividad	IGA	Proponente del IGA	Entidad que otorga la certificación ambiental
Proyectos de inversión previstos en el Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA	Categoría I: DIA Categoría II: EIA.sd Categoría III: EIA-d	Administrado	- Autoridad sectorial - Autoridades regionales y locales, expresamente previsto por Ley o en el marco del proceso de descentralización. - Senace
Políticas Planes Programas	Evaluación Ambiental Estratégica - EAE	Autoridad sectorial, regional o local	Minam

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Sin embargo, para efectos del presente informe, se abordará únicamente los proyectos contemplados en el Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA, en los que se prevé una categoría de acuerdo al riesgo de impacto ambiental.

### 1.3. Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental

A través del SEIA se establece un proceso uniforme que comprende los requerimientos, etapas, y alcances de las evaluaciones de impacto ambiental de proyectos de inversión.

El procedimiento para la certificación ambiental consta de las etapas siguientes:

<sup>19</sup> Numeral 4.3 del artículo 4° de la *Ley del Sistema Nacional de Impacto Ambiental*, Ley N° 27446.

<sup>20</sup> Numeral 4.1 del artículo 4°, numeral 18.1 del artículo 18° de la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, Ley N° 27446; y artículo 19° de su Reglamento.

Gráfico N° 3

**Etapas del procedimiento para la certificación ambiental**



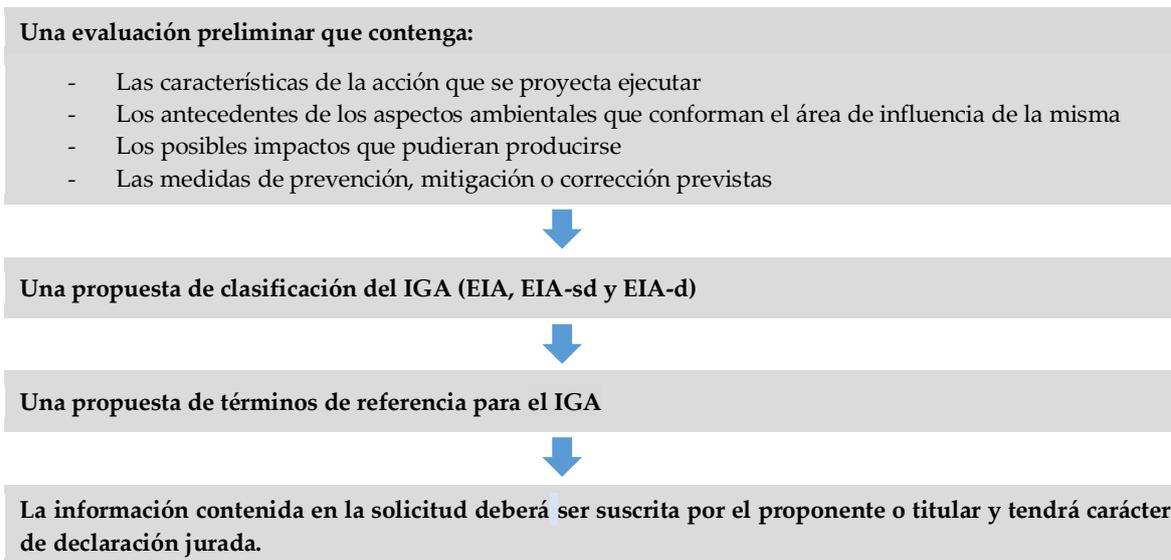
Elaboración: Defensoría del Pueblo

**1.3.1. Primera Etapa: Presentación de la solicitud de certificación ambiental**

El procedimiento para el otorgamiento de la certificación ambiental inicia con la solicitud que presente el titular de toda acción comprendida en el Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA. Sin perjuicio de incluir las informaciones, documentos y demás requerimientos que establezca la autoridad competente, de conformidad con lo establecido en el artículo 7° de la *Ley del Sistema Nacional de Impacto Ambiental*, dicha solicitud deberá contener:

Gráfico N° 4

**Contenido de la solicitud de certificación ambiental**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Al respecto, es importante indicar que aun cuando la información contenida en la solicitud tiene carácter de declaración jurada, ésta será evaluada por la autoridad competente para la clasificación del instrumento de gestión ambiental, conforme se detallará en la siguiente etapa. Por este motivo, se requiere que sea información completa, exacta y veraz.

### **1.3.2. Segunda Etapa: Clasificación del instrumento de gestión ambiental y aprobación de Términos de Referencia**

De conformidad con los criterios de protección ambiental establecidos en el artículo 5° de la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, la autoridad competente deberá ratificar o modificar la propuesta de clasificación realizada con la presentación de la solicitud.<sup>21</sup>

Si la autoridad competente ratifica la propuesta de clasificación en la Categoría I, la resolución que emita deberá expedir la correspondiente certificación ambiental. Para las categorías II y III, deberá aprobar los términos de referencia propuestos para la elaboración del EIA correspondiente.

Resulta pertinente destacar la importancia de llevar a cabo esta etapa del procedimiento. Por un lado, con la clasificación se determinará la categorización del instrumento de gestión ambiental y, con ello, el nivel de exigencia frente a los posibles impactos. Por otro lado, los términos de referencia determinarán el contenido del instrumento de gestión ambiental, de acuerdo con la información brindada por el solicitante sobre el proyecto que se prevé ejecutar.

Sobre este punto, es preciso indicar que la labor de evaluación y aprobación de los términos de referencia implica, necesariamente, considerar las particularidades del área donde se va a desarrollar, a efectos de contemplar en su contenido precisiones o medidas a especificar frente a posibles impactos caso por caso.

Ahora bien, la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* estableció la facultad de las autoridades competentes de establecer, anticipadamente, los mecanismos para la clasificación y definición de los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental de actividades comunes, en cuyo caso esta etapa no les sería de aplicación.

#### **Clasificación y términos de referencia para actividades comunes**

El artículo 9° de la Ley del SEIA contempla que la autoridad competente podrá establecer los mecanismos para la clasificación y definición de los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental de actividades comunes en el sector que le corresponda, en cuyo caso no será aplicable las especificaciones previstas sobre la solicitud de certificación ambiental ni sobre la clasificación de la acción propuesta, procediendo el proponente o titular con la elaboración del EIA de acuerdo con los términos de referencia correspondientes.

Con relación a los términos de referencia para proyectos con características comunes, es preciso resaltar que, en el año 2013, con la emisión del Decreto Supremo N° 060-2013-PCM<sup>22</sup>,

<sup>21</sup> Artículo 8° de la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, Ley N° 27446.

<sup>22</sup> Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 25 de mayo de 2013.

se dispuso que, en un plazo de 20 días hábiles contados desde la vigencia del referido decreto supremo, las entidades públicas que intervienen en el procedimiento para la evaluación de los EIA-d y EIA-sd, deberán aprobar conjuntamente términos de referencia para proyectos con características comunes, los mismos que deberán ser utilizados por el administrado para la elaboración de los IGA referidos<sup>23</sup>.

De acuerdo con la referida disposición, aquello que en la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* se contempla como una facultad —que algunos especialistas califican como “excepcional”<sup>24</sup>—, en el referido decreto supremo se prevé como una obligación exigible a las entidades estatales responsables de la evaluación de EIA-d y EIA-sd.

La referida disposición, contenida en el numeral 2.1 del artículo 2° del Decreto Supremo N° 060-2013-PCM, no desarrolla o precisa los alcances de lo previsto en el artículo 9° de la citada Ley, sino que tendría por finalidad modificar dicha regla, estableciendo nuevas obligaciones en las entidades estatales competentes en esta materia.

Al respecto, y sin perjuicio de discrepar sobre los alcances o efectos de una disposición de esta naturaleza contenida en un decreto supremo respecto de una ley, se debe considerar los riesgos que implican aplicar los mismos términos de referencia —aprobados anticipadamente— vale decir, aplicar el mismo contenido de los IGA sobre proyectos similares. En efecto, si bien existen proyectos que tienen similitudes y pueden ser considerados “comunes”, no siempre las características geográficas son las mismas, por lo que los impactos que generan en el ambiente no son los mismos y, en consecuencia, las medidas por adoptar deben ser distintas en cada caso.

Sobre el particular, recientemente se emitió el *Reglamento del Título II de la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, y otras medidas para optimizar y fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental*, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2016-MINAM, través del cual se aprueban *disposiciones reglamentarias destinadas a optimizar y fortalecer el SEIA*. El artículo 23° del mencionado Reglamento prevé tres supuestos en los que, aun contando con clasificación anticipada, requiere la aprobación de términos de referencia específicos, los cuales se detallan a continuación:

- Cuando sus actividades y/o componentes se localicen en áreas naturales protegidas o su zona de amortiguamiento, en áreas vulnerables o en áreas sujetas a algún estado de alerta por contaminación o degradación establecida por la autoridad con competencia en dicha materia.
- Cuando comprenda o implique el reasentamiento, desplazamiento o reubicación involuntaria de una población.
- En los casos así establecidos en la legislación ambiental sectorial correspondiente.

Esto constituye un avance que permitirá considerar las características de las áreas naturales protegidas, zonas contaminadas o en caso de desplazamiento o reubicación de una población

---

<sup>23</sup> Numeral 2.1. del artículo 2° del Decreto Supremo N° 060-2013-PCM

<sup>24</sup> Calle Valladares, Isabel. *Promoción a la inversión y gestión ambiental: Análisis del Decreto Supremo N° 060-2013-PCM*.

para ser considerado en la evaluación de los términos de referencia. Sin embargo, resulta insuficiente.

#### ¿Cuáles son las áreas vulnerables?

Sobre este punto, se observa que en dicha norma no se contempla expresamente los casos en que un área o superficie es calificada como vulnerable, en adición a los supuestos previstos. Por ejemplo, resultaría evidente si se trata de la existencia de pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial que tienen una regulación específica para su protección, pero no resulta claro si se aplica sobre proyectos a realizarse en una superficie marina de gran diversidad biológica, que no se encuentre reconocida como una zona reservada o un área natural protegida.

En consecuencia, y aun cuando un supuesto de aplicación resultaría evidente, la falta de precisión de la norma o del establecimiento de un criterio con mayor detalle, transversal a todas las entidades que realizan la certificación ambiental, implica que el evaluador la aplique —o la deje de aplicar— a discrecionalidad. Por este motivo, se requiere que el Minam establezca en forma clara y objetiva los criterios para la aplicación de los términos de referencia para proyectos con características comunes.

#### 1.3.3. Tercera Etapa: Presentación del instrumento de gestión ambiental de acuerdo a clasificación y términos de referencia aprobados

El artículo 10° de la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* establece que los IGA deberán ser elaborados por entidades autorizadas que cuenten con equipos de profesionales de diferentes especialidades con experiencia en aspectos de manejo ambiental y social, cuya elección es de exclusiva responsabilidad del titular o proponente de la acción, quien asumirá el costo de su elaboración y tramitación. Por ello, los titulares deben recurrir al registro de entidades autorizadas para la elaboración de estudios de impacto ambiental, el cual incluirá a las personas naturales que las integran.

---

#### Contenido del instrumento de gestión ambiental

De acuerdo con lo establecido en el artículo 10° de la Ley del SEIA, debe contener como mínimo:

- Una descripción de la acción propuesta y los antecedentes de su área de influencia;
  - La identificación y caracterización de las implicaciones y los impactos ambientales negativos, según corresponda, en todas las fases y durante todo el período de duración del proyecto. Para tal efecto, se deberá tener en cuenta el ciclo de vida del producto o actividad, así como el riesgo ambiental, en los casos aplicables y otros instrumentos de gestión ambiental conexos;
  - La estrategia de manejo ambiental o la definición de metas ambientales incluyendo, según el caso, el plan de manejo, **el plan de contingencia**, el plan de compensación y el plan de abandono o cierre;
  - El plan de participación ciudadana de parte del mismo proponente;
  - Los planes de seguimiento, vigilancia y control;
  - La valorización económica del impacto ambiental;
  - Un resumen ejecutivo de fácil comprensión; y,
  - Otros que determine la autoridad competente.
-

En ese marco de ideas, el instrumento de gestión ambiental debe contener una estrategia de manejo ambiental el cual debe incluir al plan de manejo, plan de compensación, plan de abandono o cierre y el plan de contingencia. Este último se abordará con mayor detalle.

### **¿Qué es el Plan de Contingencia?**

El Plan de Contingencia debe formar parte de la Estrategia de Manejo Ambiental del Instrumento de Gestión Ambiental. Asimismo, el artículo 28° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* señala que los estudios ambientales de las categorías I, II y III deben incluir al plan de contingencia.

#### **i. Plan de Contingencia para EIA-sd (Categoría II)**

De acuerdo a lo previsto por el Anexo III, *Términos de Referencia básicos para EIA-sd*, del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, la estrategia de manejo ambiental debe considerar los mecanismos y acciones para la implementación de las actividades y compromisos a los que está obligado a cumplir el titular del proyecto durante su periodo de duración. De acuerdo con ello, se dispone que debe contener, entre otros, el plan de contingencia.

El mencionado plan debe considerar las medidas para la gestión de riesgos y respuesta a los eventuales accidentes que afecten la salud, ambiente e infraestructura, y para las etapas de construcción, operación, mantenimiento y cierre o abandono, según corresponda.

#### **ii. Plan de Contingencia para EIA-d (Categoría III)**

Por su parte, en el caso del EIA-d, el Anexo IV, *Términos de Referencia básicos para EIA-d*, del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, el Plan de Contingencia debe abarcar —además de las medidas para la gestión de riesgos y respuesta a los eventuales accidentes que afecten la salud, ambiente e infraestructura, y para las etapas de construcción, operación, mantenimiento y cierre o abandono— lo siguiente:

- Las acciones y comunicaciones que desarrollará en caso de una emergencia y las acciones para organizar y preparar a la población susceptible de ser afectada para actuar en caso de una emergencia.
- Las acciones para gestionar los riesgos en caso de almacenamiento, uso, transporte y disposición final de sustancia, materiales y residuos peligrosos.

De acuerdo con lo expuesto, y considerando que, en términos generales, el plan de contingencia debe detallar las acciones a desarrollar frente a los eventuales accidentes que puedan afectar al ambiente, la salud y la infraestructura, durante el desarrollo de un proyecto, este documento resulta de especial relevancia.

En efecto, un Plan de Contingencia mal elaborado puede generar que no queden establecidas correctamente las obligaciones del titular del proyecto en caso de algún accidente y, en consecuencia, que no se realicen todas las acciones destinadas a evitar un riesgo a la salud, al ambiente y a la infraestructura a la que se refiere las normas del SEIA.

### **Caso emblemático: Los continuos derrames de petróleo en la Amazonía**

La actividad petrolera es altamente riesgosa y existen muchas posibilidades de que se produzcan incidentes. Por este motivo, se requiere que los estudios ambientales contemplen con mucha claridad las obligaciones del titular del proyecto para prevenir afectaciones al ambiente, la vida y la salud. Esto permitirá que los titulares puedan cumplir con diligencia y responsabilidad dichas obligaciones y que la entidad que supervisa pueda exigir su cumplimiento.

De acuerdo con información oficial, solo en el Oleoducto Norperuano, se han producido un total de 70 derrames registrados desde la instalación del mismo en el año 1977 al 14 de noviembre de 2016.

Asimismo, el OEFA reportó que, entre marzo de 2011 y el 14 de noviembre de 2016, atendió no menos de 30 emergencias en el referido oleoducto. De este número, 21 se han producido en nuestra Amazonía y 13 corresponden a emergencias producidas solo entre enero y noviembre de 2016. Todo ello sin considerar los continuos derrames de hidrocarburos producidos en los Lotes 8 y 1AB.

Los efectos que estos derrames producen en nuestra Amazonía son muy graves. Así, por ejemplo, solo el derrame producido en el distrito de Imaza (Bagua, Amazonas) en enero de 2016, afectó alrededor de 3,200 pobladores de acuerdo con el Instituto Nacional de Defensa Civil, además de suelos agrícolas que sirven de sustento a muchas personas, y los ríos Inayo, Chiriaco y Marañón.

Uno de los hallazgos de la Defensoría del Pueblo con relación a los derrames de hidrocarburos que se vienen presentando consiste en la existencia de dificultades y demoras para la protección de las personas que se han visto afectadas de diversas maneras, como en su salud, falta de alimento y agua y en su seguridad durante los primeros días y semanas de sucedido un derrame.

Sin embargo, la obligación de los titulares de los proyectos en los que se producen las contingencias o accidentes, respecto de la atención a la población afectada, no se encuentra expresamente prevista, lo que viene generando debilidad o falta de exigencia de estos aspectos tan importantes y que sea el Estado el que venga asumiendo los costos de estas afectaciones.

### **De acuerdo con lo expuesto, ¿quién debe ser responsable de la atención de los impactos sociales producidos por el accidente?**

Nuestra *Ley General del Ambiente* establece expresamente que toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente.<sup>25</sup> Sumado a ello, la actividad riesgosa es realizada por el titular, por lo que debe asumir los costos generados por ella. En efecto, aun cuando el Estado peruano venga asumiendo la atención de la población afectada, frente a la demora y la urgencia de atención, esta debería estar a cargo del titular del proyecto y el Estado debería contar con las herramientas legales necesarias para exigir su cumplimiento.

Por este motivo, se requiere que el *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* contemple expresamente que el Plan de Contingencia de los estudios ambientales (categorías I, II y III), contenga las acciones y metodologías a realizar por el titular para la atención de los impactos sociales producidos por las contingencias, como la previsión de agua, alimentos y atención de salud.

---

<sup>25</sup> Artículo VIII.- Del principio de internalización de costos.

#### **1.3.4. Cuarta Etapa: Evaluación del instrumento de gestión ambiental**

El titular deberá presentar los instrumentos de gestión ambiental a la autoridad competente correspondiente para su revisión. Asimismo, la autoridad competente, en los casos establecidos en el *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, solicitará la opinión de otros organismos públicos e instituciones.

#### **1.3.5. Quinta Etapa: Resolución de aprobación (certificación ambiental) o desaprobarción del instrumento de gestión ambiental**

Culminada la evaluación de los IGA, se elaborará un informe técnico-legal que sustente la evaluación que haga la autoridad competente indicando las consideraciones que apoyan la decisión, así como las obligaciones adicionales surgidas de dicha evaluación si las hubiera. Dicho informe será público. Con base en tal informe, la autoridad competente, expedirá la resolución motivada, correspondiente. De acuerdo con ello, y conforme lo indicado precedentemente, la resolución que aprueba el instrumento de gestión ambiental constituirá la certificación ambiental.

#### **1.3.6. Sexta Etapa: Seguimiento y control**

Con posterioridad al otorgamiento de la certificación ambiental, las autoridades en los tres niveles de gobierno, en materia de supervisión, fiscalización y sanción ambiental, que ejercen funciones en el ámbito del SEIA y de acuerdo a sus competencias, son responsables de efectuar las funciones de supervisión, fiscalización y sanción, relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el estudio ambiental aprobado y el marco normativo ambiental vigente, desde el inicio de las obras para la ejecución del proyecto<sup>26</sup>.

De esta manera, el artículo 75° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* establece que estas funciones comprenden lo siguiente:

- **Supervisión:** Verificación de las acciones desarrolladas en el marco de los estudios ambientales aprobados por la autoridad competente, en el ámbito de un proyecto.
- **Fiscalización:** Calificación de los resultados de la supervisión en base a los mandatos legales establecidos, a efectos de verificar su cumplimiento.
- **Sanción:** Medida correctiva o represiva impuesta por incumplimiento de obligaciones establecidas de conformidad con la legislación vigente.
- **Vigilancia:** Verificación de los efectos generados en el aire, agua, suelos, recursos naturales, salud pública y otros bienes bajo tutela del SEIA, por las acciones desarrolladas en el marco de proyectos sujetos al SEIA y otras normas especiales complementarias.
- **Verificación** de los procesos de EAE de planes, programas y políticas de entidades públicas.

---

<sup>26</sup> De acuerdo con lo previsto en el artículo 77° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

Es preciso indicar que las autoridades en los tres niveles de gobierno, en materia de supervisión, fiscalización y sanción ambiental, que ejercen funciones en el ámbito del SEIA y de acuerdo a sus competencias, son responsables de efectuar las funciones de supervisión, fiscalización y sanción, relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el estudio ambiental aprobado y el marco normativo ambiental vigente, desde el inicio de las obras para la ejecución del proyecto.

#### **La importancia de un adecuado instrumento de gestión ambiental para una eficiente fiscalización**

Por lo expuesto, resulta de gran importancia un adecuado contenido del instrumento de gestión ambiental aprobado, de tal manera que las entidades de fiscalización ambiental puedan garantizar una adecuada protección del ambiente a través del cumplimiento de su labor. Así, por ejemplo, si la línea base no contiene información completa y veraz, se dificultará la identificación de los impactos producidos por la actividad. Del mismo modo, si las obligaciones y compromisos previstos no se encuentran claramente definidos, la labor de fiscalización puede afectarse seriamente.

#### **La necesidad de actualizar el instrumento de gestión ambiental detectada en las labores de supervisión y fiscalización**

El artículo 78° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* establece lo siguiente:

Si como resultado de las acciones de supervisión y fiscalización de las obligaciones establecidas en el estudio ambiental aprobado, se determinase que los impactos ambientales negativos generados difieren de manera significativa a los declarados en la documentación que propició la Certificación Ambiental, la autoridad en materia de supervisión, fiscalización y sanción ambiental, que ejercen funciones en el ámbito del SEIA requerirá al titular, la adopción de las medidas correctivas o de manejo ambiental que resulten necesarias para mitigar y controlar sus efectos, sin perjuicio de requerir la actualización del estudio ambiental, ante la autoridad competente, en el plazo y condiciones que indique de acuerdo a la legislación vigente. Esta condición no exceptúa la eventual paralización de operaciones o la aplicación de otras sanciones que pudieran corresponder [el subrayado es nuestro].

De acuerdo con el citado Reglamento, emitido en el año 2009, las entidades de fiscalización ambiental deben requerir la adopción de medidas necesarias cuando determinen que los impactos negativos generados por la actividad, difieren de los declarados en el instrumento de gestión ambiental. Asimismo, en dichos casos también podrá requerir la actualización del IGA ante la autoridad competente.

El OEFA ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. En materia de supervisión directa, el OEFA supervisa el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados que realizan las siguientes actividades:

- **Minería:** mediana y gran minería (exploración, explotación, transporte, labor general, beneficio y almacenamiento de concentrados).
- **Hidrocarburos:** exploración, explotación, transporte, refinación, almacenamiento, distribución y comercialización.

- **Electricidad:** generación, transmisión y distribución.
- **Pesca y Acuicultura:** acuicultura de mayor escala y procesamiento industrial pesquero.
- **Industria manufacturera:** cerveza, papel; cemento; curtiembre; industrias básicas de hierro y acero; fundición de hierro y acero; fundición de metales ferrosos; fabricación de artículos de hormigón; cemento y yeso; actividades de biocombustibles (biodiesel 100 y alcohol carburante) y petroquímica intermedia y final; destilación rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas; producción de alcohol etílico a partir de sustancias fermentadas; elaboración de vinos; elaboración de bebidas no alcohólicas; producción de aguas minerales, elaboración de azúcar.

De acuerdo con ello, luego de al menos cinco años desde el inicio de funciones del OEFA, dicho organismo emitió el Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD de fecha 17 de febrero de 2015. A través de la referida norma, aprobó su Reglamento de Medidas Administrativas, que en el artículo 19° y el literal j) del artículo 30° contempla como una de sus medidas administrativas la de requerir la actualización del instrumento de gestión ambiental, sin perjuicio del dictado de otras medidas, de conformidad con lo previsto en el artículo 78° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*.

Al respecto, es preciso indicar que el OEFA informó<sup>27</sup> a la Defensoría del Pueblo lo siguiente:

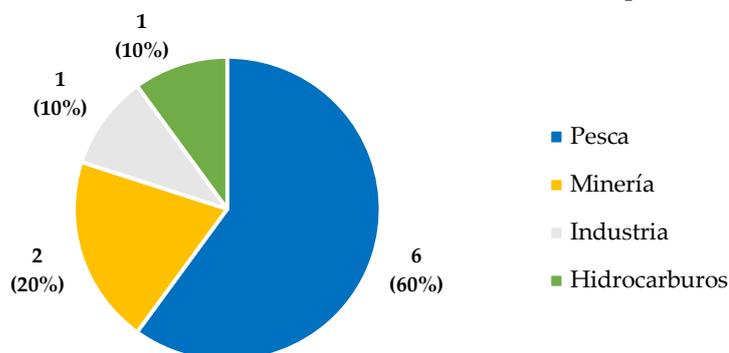
- Antes de la aprobación del *Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA*, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD de fecha 17 de febrero de 2015, el OEFA no dictó medidas administrativas de requerimiento de actualización del instrumento de gestión ambiental.
- A partir de la entrada en vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, al 16 de mayo de 2016, se han dictado 10 medidas administrativas de requerimiento de actualización del instrumento de gestión ambiental en los sectores: Pesca, Industria, Hidrocarburos y Minería.
- Al 16 de mayo de 2016, el cumplimiento de la totalidad de las medidas dictadas se encuentran en evaluación por parte de la Dirección de Supervisión, por lo que no existen a dicha fecha procedimientos administrativos iniciados por el incumplimiento de las mencionadas medidas.

---

<sup>27</sup> Mediante correo electrónico institucional recibido con fecha 16 de mayo de 2016.

El detalle de la información consignada se presenta a continuación:

**Gráfico N° 5**  
**Medidas administrativas de actualización de IGA dictadas por OEFA**



Fuente: OEFA  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como es posible apreciar, desde el inicio de funciones del OEFA (2010) hasta el 16 de mayo de 2016, únicamente en 10 ocasiones se ha requerido la actualización del instrumento de gestión ambiental. De dicho número, seis corresponden al sector Pesca, dos a Minería, uno a Industria y uno a Hidrocarburos. Al respecto, cabe mencionar que el citado organismo viene realizando dicho requerimiento recién a partir de la entrada de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, pese a que ya el *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* estableció la referida facultad a las entidades responsables de la supervisión y fiscalización ambiental.

Sobre este punto, es preciso mencionar que el OEFA ha informado que, como resultado de su labor de supervisión y fiscalización ambiental ha detectado lo siguiente<sup>28</sup>:

- En el Perú, uno de los problemas que dificultan la fiscalización ambiental es que las obligaciones socioambientales muchas veces no son claras.
- Se han detectado obligaciones socioambientales con contenido muy genérico, lo que dificulta su fiscalización.
- Se han detectado ciertas inconsistencias en la aprobación de los instrumentos de gestión ambiental que dificultan sus labores de fiscalización ambiental. Por ejemplo, se ha advertido que existen líneas bases incompletas y obligaciones ambientales poco claras o imprecisas, así como también la falta de identificación de los componentes ambientales críticos del proceso productivo.

Preocupa a la Defensoría del Pueblo la información reportada sobre la detección de inconsistencias en la línea base, falta de precisión de obligaciones o falta de identificación de componentes ambientales, debido a que pueden generar que los impactos ambientales consignados no se ajusten a los que efectivamente se producen o que las medidas a realizar para la prevención y mitigación de impactos no sean los adecuados.

<sup>28</sup> Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). La vinculación y retroalimentación entre la certificación y la fiscalización ambiental. Lima: 2016.

Por este motivo, se considera que es necesario que el OEFA, en el marco de su labor de supervisión y fiscalización, intensifique la verificación de los impactos producidos y los consignados en el instrumento de gestión ambiental aprobado y, al mismo tiempo, intensifique la coordinación con las autoridades competentes para otorgar la certificación ambiental.

### **1.3.7. Las recientes medidas para dinamizar la economía, vinculadas al proceso de evaluación de impacto ambiental**

Entre los años 2013 a 2015, con el objeto de promover las inversiones y dinamizar la economía, se emitieron diversos dispositivos, entre los cuales destacan los siguientes:

**Cuadro N° 2  
Medidas para dinamizar la economía vinculadas al SEIA**

<b>Norma</b>	<b>Denominación</b>	<b>Fecha de publicación</b>
D.S. N° 054-2013-PCM	Aprueban disposiciones para ejecución de procedimientos administrativos.	16 de mayo de 2013
D.S. N° 060-2013-PCM	Aprueban disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada.	25 de mayo de 2013
Ley N° 30230	Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.	12 de julio de 2014
Ley N° 30327	Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.	21 de mayo de 2015

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En efecto, conforme se desprende de su denominación, se establecieron con el propósito de agilizar las inversiones, impulsar proyectos y dinamizar la inversión en el país. Así por ejemplo, la Ley N° 30327 contempló como objeto el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, estableciendo la simplificación e integración de permisos y procedimientos, así como medidas de promoción de la inversión<sup>29</sup>. En dicho contexto, se dispusieron medidas vinculadas al proceso de evaluación de impacto ambiental. Por su parte, el Decreto Supremo N° 060-2013-PCM, dispone que tiene por objeto aprobar disposiciones especiales para agilizar la ejecución de proyectos de inversión pública y privada.

Al respecto, es preciso indicar que la Defensoría del Pueblo destaca los importantes beneficios que los proyectos de inversión pública y privada generan en el país y reconoce la necesidad de generar incentivos que permitan su óptimo desarrollo. Dichos incentivos —sin embargo— no deben implicar, en ningún caso, la desprotección de derechos ni el debilitamiento de la institucionalidad ambiental del país. Tampoco deben significar la afectación del ambiente ni de los mecanismos existentes para prevenir su menoscabo, tales como los procesos de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental.

<sup>29</sup> Artículo 1° de la Ley N° 30327.

Por el contrario, las inversiones ya sean nacionales o extranjeras deben cumplir con los estándares de protección ambiental y social; y, de esa manera, contribuir con el desarrollo del país, generando empleo, movilizándolo recursos y activando los diversos sectores de la economía. Una adecuada evaluación de impacto ambiental permitirá prevenir los impactos ambientales que puedan generarse de las actividades del ser humano y en la toma de decisiones acertadas por parte de la autoridad competente.

De acuerdo con ello, resulta de máxima importancia que las funciones de evaluación de impacto ambiental y certificación ambiental se realicen de forma rigurosa, imparcial y en un plazo razonable, que permita el desarrollo económico del país, el fortalecimiento del Estado y el respeto al derecho a un ambiente saludable.

De esta manera, aun cuando el proceso de evaluación de impacto ambiental pueda mejorarse continuamente, dada su naturaleza y finalidad, los cambios que se efectúen no deben sustentarse en el fomento de inversión, sino que deben encontrarse técnicamente sustentados y estar en concordancia con los fines del proceso de evaluación de impacto ambiental.

A continuación, algunos aportes en torno a las medidas dispuestas para promover las inversiones y que están vinculadas a la evaluación de impacto ambiental:

**a. Sobre la reducción de plazos y simplificación de procedimientos**

Una práctica utilizada en forma recurrente en los últimos años con el objeto de promover las inversiones es simplificar procedimientos administrativos, reduciendo sus plazos, de aquello que —erróneamente— es considerado por algunos sectores como “barreras burocráticas”. Uno de ellos es el procedimiento administrativo destinado a la obtención de la certificación ambiental.

En efecto, con el Decreto Supremo N° 060-2013-PCM y la Ley N° 30230 se dispuso la reducción de plazos del referido procedimiento sin establecerse los criterios técnicos que sustenten la reducción de dichos plazos. Como se recuerda, el proceso de evaluación de impacto ambiental debe garantizar el cuidado de los recursos hídricos, la diversidad biológica, las áreas naturales protegidas y la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, en general, los derechos de la ciudadanía, entre otros.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo reconoce la importancia de buscar la eficacia, simplicidad y la eficiencia en los procedimientos administrativos. Sin embargo, la sola reducción de plazos sin un sustento técnico podría generar un debilitamiento en los procesos de evaluación de impacto ambiental y poner en riesgo el carácter preventivo de este importante instrumento.

Dicha evaluación debió contemplar, por ejemplo, las particularidades de los procesos de evaluación de impacto ambiental y las capacidades institucionales de las entidades —que intervienen en este proceso— para pronunciarse con un análisis riguroso y en un plazo razonable.

De acuerdo con lo expuesto, es preciso indicar que, para la emisión de toda norma, debe contemplarse el impacto que esta puede generar. En atención a ello, sostenemos la necesidad

de que el fomento de las inversiones no desestime -ni condicione- el deber del Estado de cautelar el cuidado del ambiente en el que vivimos todos los peruanos y peruanas.

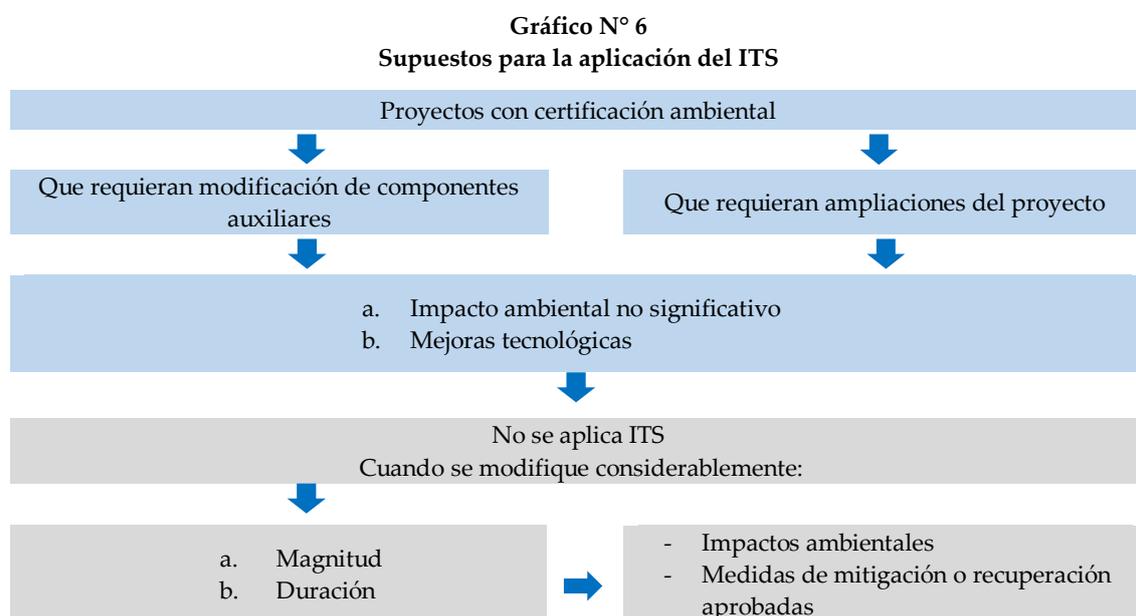
### b. Sobre el Informe Técnico Sustentatorio (ITS)

El 16 de mayo de 2013, se publicó en el diario oficial “El Peruano” el Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, a través del cual se emitieron, entre otras, disposiciones ambientales para los proyectos de inversión. La referida norma en su artículo 4° estableció supuestos en los cuales el titular de un proyecto de inversión que cuente con un instrumento de gestión ambiental aprobado, no requerirá de un procedimiento de modificación del mismo<sup>30</sup>. A mayor detalle:

En los casos en que sea necesario modificar componentes auxiliares o hacer ampliaciones en proyectos de inversión con certificación ambiental aprobada que tienen impacto ambiental no significativo o se pretendan hacer mejoras tecnológicas en las operaciones, no se requerirá un procedimiento de modificación del instrumento de gestión ambiental.

El titular del Proyecto está obligado a hacer un informe técnico sustentando estar en dichos supuestos ante la autoridad sectorial ambiental competente antes de su implementación. Dicha autoridad emitirá su conformidad en el plazo máximo de 15 días hábiles. En caso que la actividad propuesta modifique considerablemente aspectos tales como, la magnitud o duración de los impactos ambientales del proyecto o de las medidas de mitigación o recuperación aprobadas, dichas modificaciones se deberán evaluar a través del procedimiento de modificación [el subrayado es nuestro].

De acuerdo con la citada norma, se prevén los siguientes supuestos:



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Del mismo modo, la referida norma establece que, en dichos casos, el titular del proyecto se encuentra obligado a presentar un informe técnico sustentatorio con anterioridad a la implementación de los cambios al proyecto y establece para la autoridad un plazo de 15 días hábiles para su evaluación.

<sup>30</sup> Cabe indicar que la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 060-2013-PCM establece que se incluyen los proyectos de inversión públicos y privados en general.

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo observa lo siguiente:

- i. El Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, al exceptuar los cambios de un proyecto del procedimiento de modificación del instrumento de gestión ambiental para su tramitación por ITS, está excluyéndolo también del proceso de evaluación de impacto ambiental, tal como lo regula el SEIA. Sin embargo, no precisa un procedimiento administrativo que permita evaluar, de manera adecuada, el impacto ambiental que pueda generar la referida modificación o la ampliación, y determinar con certeza si verdaderamente es “no significativo”.

Del mismo modo, aun cuando los cambios impliquen mejoras para optimizar la producción y la rentabilidad de las operaciones, la norma no especifica si estas reducirán el impacto ambiental negativo y mucho menos establece un procedimiento administrativo que permita evaluar el impacto ambiental que puedan generar.

- ii. La calificación de una modificación o ampliación de un proyecto como “*impacto ambiental no significativo*”, a efectos de determinar si se encuentra dentro del ámbito de aplicación del ITS, resulta subjetiva y discrecional, lo que podría poner en riesgo la protección del ambiente, debido a que su aplicación implica que no se realice un proceso de evaluación de impacto ambiental, conforme a lo previsto por las normas que regulan el SEIA.
- iii. Aun cuando se determinase que los impactos ambientales de las modificaciones son no significativos, ello no implica que deban excluirlos del procedimiento regular de modificación del instrumento de gestión ambiental, toda vez que en el marco del SEIA, los proyectos que generen impactos ambientales no significativos, sean estos leves –DIA- o moderados –EIA-sd-, así como sus modificaciones o ampliaciones, están sujetos a un proceso de evaluación ambiental, con la complejidad correspondiente a la magnitud de los impactos.
- iv. El procedimiento del ITS no contempla un proceso de participación ciudadana, pese a que se trata de cambios en un proyecto de inversión que tiene impactos en un área de influencia, cuya población tiene el derecho de participar en dicha toma de decisiones, a través de la formulación de opiniones, posiciones y aportes.
- v. El plazo de 15 días hábiles para que la autoridad competente evalúe y califique los impactos de las modificaciones y mejoras, determine la aplicación del ITS y resuelva su conformidad o no conformidad, resulta insuficiente. Así, por ejemplo, tratándose del procedimiento de modificación ordinaria de un EIA, éste alcanza hasta 120 días hábiles<sup>31</sup>, sin considerar las extensiones de plazo que pueden presentarse dentro del procedimiento y, aún en esos casos, los plazos muchas veces son superados.

---

<sup>31</sup> Artículo 52° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

Sin perjuicio de lo expuesto, de la revisión de las normas emitidas por las autoridades ambientales sectoriales, se advierte que el Minem ha establecido criterios de aplicación, para las actividades mineras y de hidrocarburos, conforme al siguiente detalle:

**Cuadro N° 3  
Sectores con criterios para la aplicación del ITS**

Sector o actividad	Norma
Minería	R.M. N° 120-2014-MEM-DM
Hidrocarburos	R.M. N° 159-2015-MEM-DM

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Asimismo, cabe señalar que dicho Ministerio ha incorporado la figura del ITS en el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las actividades de explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero<sup>32</sup>; en el Reglamento para la Protección Ambiental en las actividades de hidrocarburos<sup>33</sup>; así como en el proyecto de modificación del Decreto Supremo N° 020-2008-EM que aprueba el *Reglamento Ambiental para las actividades de exploración minera*<sup>34</sup>.

---

#### ¿Qué contiene un ITS?

En el caso del sector Minería, la Resolución Ministerial N° 120-2014-MEM-DM establece la siguiente estructura:

- Unidad Minera: Nombre, titular, ubicación y concesiones mineras.
- Representación legal.
- Nombre o razón social de la consultora (registrada en la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros) o del(los) profesional(es) especialista(s) relacionados colegiados y habilitados, que han elaborado el proyecto.
- Objetivo y número del ITS a aprobar.
- Marco Legal.
- Antecedentes (IGA aprobados).
- Área efectiva o de Influencia Ambiental Directa.
- Línea base actualizada relacionada con el(los) componente(s) a modificar (se) o ampliarse (indicar fuente información).
- Proyecto(s) de la(s) modificación(es) y/ o, ampliación(es) y/o cambio(s) tecnológico(s) solicitados, en lo(s) que aplique:
  - Identificación y evaluación de impactos
  - Plan de manejo ambiental, plan de mitigación y plan de monitoreo del proyecto.
  - Plan de Contingencia para los proyectos de modificación de componentes principales.
  - Plan de Actividades de Cierre para la(s) modificación(es) del proyecto(s) de exploración.
  - Plan de cierre a nivel conceptual de los componentes materia de modificación del proyecto de explotación.
- Conclusiones del Informe Sustentatorio.

---

<sup>32</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-EM.

<sup>33</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

<sup>34</sup> Resolución Ministerial N° 448-2016-MEM/DM publicada en el diario oficial "El Peruano" el 29 de octubre de 2016.

La referida Resolución Ministerial ha establecido que la información consignada por el solicitante tiene carácter de declaración jurada, pudiendo la autoridad solicitar precisiones. Sin embargo, todo ello dentro del breve plazo 15 días hábiles de presentado el ITS y sin un proceso de participación ciudadana de los referidos cambios.

Su aplicación en dichos términos puede generar un conjunto de problemas y dificultades, como los que se presentaron en el caso del proyecto minero Las Bambas, que se expone a continuación:

#### **Caso ITS - Proyecto Minero “Las Bambas”**

En el año 2011, el Minem aprobó el EIA (\*) del proyecto minero Las Bambas presentado por la empresa Xtrata Tintaya S.A., ubicado en los departamentos de Apurímac y Cusco. Dicho proyecto involucraba tres áreas: i) área de mina y plata; ii) área del mineroducto y iii) área de recepción de los concentrados.

Entre los años 2013 y 2016, el Minem aprobó la modificación del EIA del proyecto minero Las Bambas hasta en seis oportunidades, dos a través de los procedimientos de modificación del EIA y cuatro mediante la figura del ITS, incorporada por el D.S. N° 054-2013-PCM.

Dichos documentos contemplaban, entre otros, la reubicación de plantas ubicadas en el área de almacenamiento de concentrados al área de mina y plata, así como la modificación del transporte de concentrados que sería realizado a través de un mineroducto, a fin de que sea a través de camiones.

En ese contexto, las comunidades campesinas afectadas reclamaron al Estado por una presunta falta de información respecto a las modificaciones al EIA del proyecto minero Las Bambas, mediante la figura del ITS, oponiéndose a las mismas.

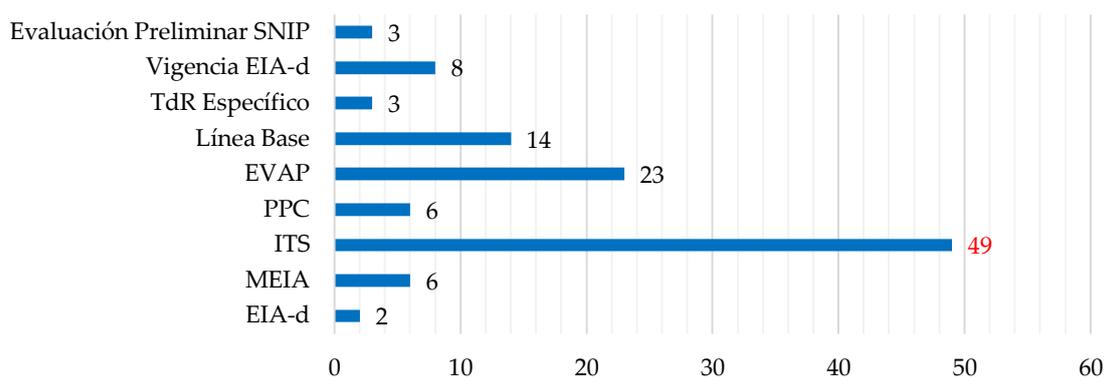
Ello ocasionó un conflicto social, el cual ha dado lugar a la creación de espacios de diálogo para canalizar los pedidos de la población, a fin de encontrar soluciones a sus demandas. Dicho conflicto al cierre del presente informe aún se mantenía activo.

(\*) Aprobado mediante Resolución Directoral N° 073-2011-MEM/AAM, modificado por las Resoluciones Directorales N° 305-2013-MEM-AAM; N° 319-2013-MEM-AAM; N° 078-2014-MEM-DGAAM; N° 559-2014-MEM-DGAAM; N° 113-2015-MEM-DGAAM; y N° 177-2016-MEM-DGAAM.

El presente caso evidencia la ausencia de criterios uniformes de carácter transectorial por parte del Ministerio del Ambiente, ente rector del SEIA. Dicha deficiencia genera que los sectores responsables de promover las inversiones establezcan criterios que, no necesariamente, se encuentran destinados a la protección del ambiente y de los derechos de las personas, sino únicamente a tramitar procedimientos expeditivos, sin una adecuada y rigurosa evaluación de impacto ambiental.

La situación expuesta, la falta de criterios uniformes, el riesgo de una inadecuada aplicación y los problemas generados por no desarrollar mecanismos de participación ciudadana, resultan aún más preocupantes, si se toma en cuenta el significativo número de solicitudes de conformidad de ITS, tramitados ante el Senace, desde que asumió competencias en materia de minería, hidrocarburos, electricidad y transportes, según se muestra a continuación:

Gráfico N° 7  
Expedientes tramitados por el Senace



Fuente: Senace – Información actualizada al 29 de noviembre de 2016  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se puede apreciar, desde que asumió competencias en las actividades mencionadas hasta el 08 de setiembre de 2016, el Senace ha recibido un total de 49 solicitudes de conformidad de ITS, lo que representa el 43% del total de expedientes tramitados por el Senace, duplicando incluso a las solicitudes de aprobación de la Evaluación Ambiental Preliminar, que apenas alcanza el 20%. Todo ello, sin considerar los expedientes tramitados por las autoridades sectoriales de dichas actividades, que tienen a su cargo la evaluación de los estudios de las categorías I y II.

Cabe recordar que, en la totalidad de los expedientes ingresados al Senace, la complejidad de sus labores determinó que cuenten o tengan que contar con un EIA-d, por lo que los cambios o mejoras que se pretenden realizar requieren de un análisis riguroso.

### La necesidad de criterios transectoriales para prevenir el uso indiscriminado del ITS

Lo expuesto evidencia la necesidad de que se realicen ajustes a la figura del ITS, debiendo contemplarse para su tramitación un procedimiento administrativo que permita evaluar de manera adecuada si el impacto ambiental que pueda generar la modificación o la ampliación del respectivo proyecto de inversión es “no significativo”, y determinar que las mejoras tecnológicas no generarán nuevos impactos negativos; exigiéndose además la ejecución de mecanismos de participación ciudadana en dicho procedimiento, dentro de un plazo razonable.

Para tal efecto, la entidad ambiental competente debe realizar un análisis riguroso respecto de la aplicación del ITS, a efectos de no afectar los derechos de las personas a gozar de un ambiente saludable y a la participación ciudadana.

De acuerdo con lo expuesto, aun cuando se hayan establecido criterios para los sectores Minería e Hidrocarburos, se requiere el establecimiento de criterios uniformes de carácter transectorial por parte del Minam, que ejerce rectoría del SEIA. De otra manera, los sectores responsables de promover las inversiones podrían establecer criterios que, no necesariamente, se encuentren destinados a la protección del ambiente y de los derechos de las personas. Dichos criterios permitirán prevenir la aplicación discrecional e indiscriminada del ITS.

### c. La certificación ambiental global

La Defensoría del Pueblo destaca los esfuerzos estatales destinados a mejorar el proceso de evaluación de impacto ambiental. En este orden de ideas, la creación de la certificación ambiental global resulta una oportunidad para optimizar el procedimiento a través el cual se otorga.

Al respecto, es preciso considerar que la certificación ambiental global prevista por la Ley N° 30327 es el acto administrativo emitido por el Senace, a través del cual se aprueba el estudio ambiental de Categoría III (EIA-d), integrando a esta los títulos habilitantes que correspondan a la naturaleza del proyecto y que están relacionados al procedimiento de certificación ambiental, en el marco del SEIA.

Por este motivo, la Defensoría del Pueblo sostiene lo siguiente:

#### Sobre la integración de procedimientos:

- Se requiere que la certificación ambiental global sea realizada con especial cuidado, considerando las implicancias de que en un mismo acto administrativo se habiliten un conjunto de aspectos.

De acuerdo con ello, la integración de procedimientos no debe implicar, bajo ninguna circunstancia, la flexibilización de la rigurosidad de la evaluación de impacto ambiental ni de la evaluación realizada por las entidades que otorgan los títulos habilitantes integrados.

#### Sobre el carácter compartido de la Línea Base:

- Otro aspecto con especial relevancia es el carácter compartido de la Línea Base, que puede ser utilizada por los titulares de proyectos de inversión en cualquier etapa y en cualquier sector económico, para la elaboración de cualquier instrumento de gestión ambiental, de conformidad con el artículo 17° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

Sobre el particular, aun cuando la referida Ley y su Reglamento han previsto las condiciones para el uso compartido y los supuestos en los cuales el administrado debe complementar o actualizar la información de una línea base preexistente, se requiere que la autoridad responsable efectúe una evaluación minuciosa, con el objeto de que no se realice un uso indiscriminado, que no contemple los cambios que se producen continuamente en el ambiente y en las poblaciones cercanas, que pueden resultar afectadas con los proyectos.

### 1.4. El aspecto social en la evaluación de impacto ambiental

#### 1.4.1. Participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental

El artículo III del Título Preliminar de la *Ley General del Ambiente* establece que toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus

componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. Asimismo, señala que el Estado concerta con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental.

Del mismo modo, la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* y su Reglamento establecen los mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental. En virtud de ello, el SEIA ha dispuesto lo siguiente:

---

**Mecanismos de participación ciudadana:**

- **Instancias formales** de difusión y participación de la comunidad en el proceso de tramitación de las solicitudes y de los correspondientes estudios de impacto ambiental.
  - **Instancias no formales** que el titular debe impulsar, para incorporar en el EIA, la percepción y la opinión de la población potencialmente, afectada o beneficiada con la acción propuesta.
- 

Por su parte, el artículo 68° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* dispone que el proceso de participación ciudadana es aplicable a todas las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental, comprendiendo a la DIA, el EIA-sd, el EIA-d y la EAE, de acuerdo a la legislación sectorial, regional o local que corresponda, y se regirá supletoriamente por la Ley N° 28611, por el *Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales*, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM y demás normas complementarias.

#### **1.4.2. Los conflictos sociales de carácter ambiental**

Pese a que se requieren mejoras, la regulación y la institucionalidad ambiental en nuestro país ha ido desarrollándose y fortaleciéndose en los últimos años. La creación e implementación del Minam y otras entidades adscritas a dicho sector como el OEFA y el Senace viene generando que disminuya la percepción del sector empresarial de que el cumplimiento de las normas ambientales constituye un trámite administrativo más y, por el contrario, cada vez genere mayor interés en las empresas el cumplimiento de altos estándares ambientales y sociales.

Ahora bien, resulta pertinente recordar que la evaluación de impacto ambiental se encuentra destinada a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos ambientales negativos que puede generar la ejecución de un determinado proyecto.

#### **Impactos ambientales e impactos sociales**

Es preciso considerar que, cuando nuestro ordenamiento jurídico hace mención a los impactos ambientales de un proyecto, éstos también incorporan a los impactos sociales. En efecto, el artículo 34° del Reglamento de la Ley del SEIA establece expresamente que toda referencia al impacto ambiental en el marco del SEIA comprende los impactos sociales que estuvieran relacionados, respecto de los cuales se deben considerar las medidas necesarias de acuerdo a cada proyecto de inversión, de modo que se asegure una gestión social adecuada, la transparencia de los procesos, la prevención de conflictos, así como la prevención, control, mitigación y eventual compensación e indemnización por los impactos sociales que se pudieran generar.

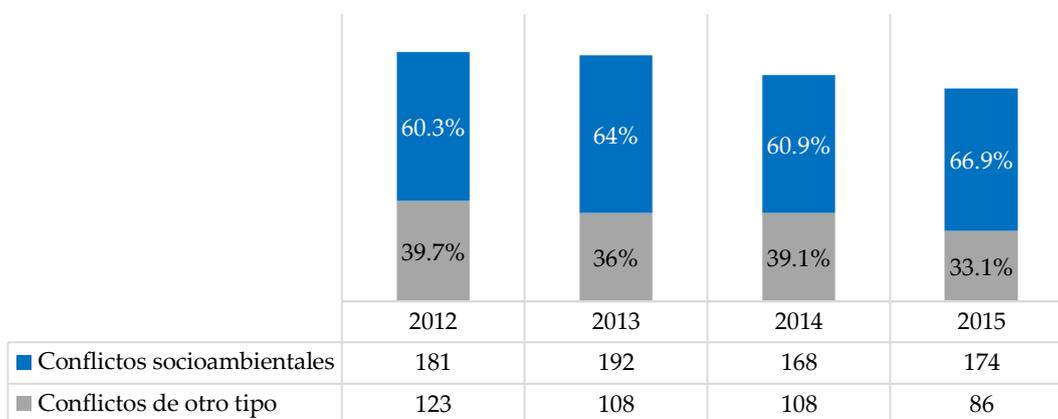
Muchos de aquellos impactos pueden tener efectos directos sobre los derechos de las personas, por lo que se requiere que puedan tener información sobre los mismos y que esa información se les proporcione en forma completa veraz y oportuna, en el marco de un proceso de participación ciudadana, conforme a lo señalado precedentemente.

Asimismo, la población que potencialmente podría ser afectada con la realización de una actividad que pueda generar impactos ambientales tiene especial y legítimo interés en que ésta se desarrolle en cumplimiento de la normativa ambiental y social. En consecuencia, cuando aquello no se produzca o existe el riesgo o serios indicios de incumplimiento, puede generarse preocupación por la situación y una demanda a las entidades estatales competentes destinada a prevenir impactos, afectaciones e incumplimientos que puedan implicar la vulneración de sus derechos.

Cuando esta demanda, sus intereses, valores o necesidades no son satisfechos o se encuentran en contradicción con los del Estado o las empresas, se producen los conflictos sociales. Esta situación puede reflejarse en el número de conflictos sociales que existen en el país por esta materia.

En efecto, según cifras del Reporte de Conflictos Sociales que realiza la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, entre el año 2012 y el año 2015, los de carácter socioambiental representan en todos los años más del 60% del total de conflictos sociales, conforme se muestra a continuación:

**Gráfico N° 8**  
**Evolución de los conflictos sociales 2012-2015**



Fuente: Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Otra característica de estos datos es que, aun cuando el total de conflictos sociales ha disminuido entre los años 2012 y 2015 —siendo 304 en el año 2012, 300 en el año 2013, 276 en el año 2014 y de 260 en el año 2015— los de carácter socioambiental no han seguido la misma tendencia. Así por ejemplo, en el año 2012 eran 181, para luego en el año 2013 ascender a 192. Sin embargo, en el año 2014 se registró una disminución, siendo 168. Entretanto, en el año 2015, aumentó a 174, cifra que no supera los conflictos socio-ambientales existentes en el año 2012.

Con relación al año 2016<sup>35</sup>, de acuerdo con el reporte correspondiente al mes de diciembre de ese año -elaborado por la referida Adjuntía- se observa que, del total de conflictos activos y latentes, los de carácter socioambiental ascienden a 146 y constituyen el 69% de dicha cifra, de acuerdo al siguiente cuadro:

**Cuadro N° 4**  
**Conflictos sociales por tipo, por autoridad competente, diciembre 2016**

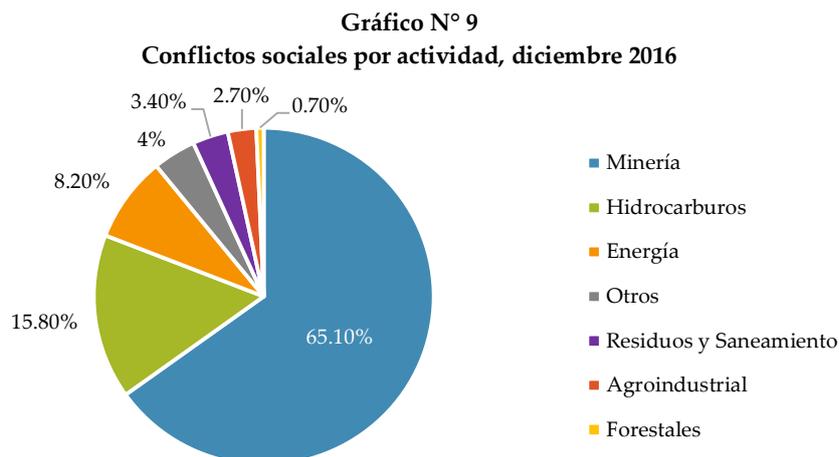
Tipo	Total	%	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local	Poder Judicial	Organismo Autónomo	Poder Legislativo
<b>Total</b>	<b>212</b>	<b>100.0</b>	<b>142</b>	<b>38</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>1</b>
Socioambiental	146	68.9	123	18	4	-	-	1
Asuntos de gobierno local	20	9.4	-	1	15	2	2	-
Asuntos de gobierno nacional	13	6.1	12	-	-	1	-	-
Demarcación territorial	12	5.7	4	8	-	-	-	-
Comunal	10	4.7	2	6	-	2	-	-
Otros asuntos	4	1.9	-	4	-	-	-	-
Asuntos de gobierno regional	4	1.9	-	-	-	1	3	-
Laboral	3	1.4	1	1	-	-	1	-
Cultivo ilegal de coca	-	0.0	-	-	-	-	-	-
Electoral	-	0.0	-	-	-	-	-	-

Fuente: Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo  
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

En adición a ello, llama la atención que, de los 146 conflictos socioambientales registrados, 123 corresponden a conflictos sociales en los que intervienen entidades del gobierno nacional, lo que representa alrededor del 84% de los conflictos de carácter socioambiental. Dicha situación evidencia que la población tiene expectativas respecto de lo que el gobierno nacional puede realizar frente a sus necesidades, intereses o valores.

Ahora bien, con relación a las actividades económicas que están vinculadas a conflictos socioambientales, el mayor número corresponde a las actividades mineras, con más del 65%, seguido por los conflictos sociales vinculados a las actividades de hidrocarburos con casi el 16%, conforme se muestra a continuación:

<sup>35</sup> Información extraída del Reporte de Conflictos Sociales N° 154, correspondiente a diciembre de 2016, elaborado por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo.



Fuente: Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Las cifras detalladas precedentemente dan cuenta de conflictos socioambientales cuyas causas recurrentes<sup>36</sup> están vinculadas principalmente a:

- Temor o riesgo a una posible afectación ambiental
- Problemas de relacionamiento
- Propiedad y posesión de la tierra

Conforme se desprende de dicha información, los aspectos mencionados están vinculados con los impactos que generan o podrían generar las actividades económicas, los cuales son parte del contenido de todo estudio ambiental. Así, por ejemplo, en las actividades extractivas se prevé la generación de impactos ambientales. Por ello, en el instrumento de gestión ambiental correspondiente se debe precisar con claridad las medidas que deben adoptarse para prevenir o mitigar dichos impactos.

Del mismo modo, los problemas referidos al relacionamiento se encuentran vinculados a la forma en que las empresas interactúan con la población que podría verse afectada con la ejecución de un proyecto de inversión. Por este motivo, resulta de gran importancia lo que se contempla en el plan de relaciones comunitarias que forma parte de los instrumentos de gestión ambiental. Asimismo, la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana en el marco de la evaluación de impacto ambiental debe llevarse a cabo garantizando el goce efectivo del derecho de las personas, con la finalidad de mejorar los procesos de toma de decisiones.

Otro aspecto que genera conflictos socioambientales son los problemas por propiedad y posesión de la tierra. La afectación al derecho de propiedad y posesión del terreno superficial constituye uno de los impactos –que pueden ser considerados sociales– que genera la ejecución de proyectos de inversión. En efecto, aunque este derecho se encuentra constitucionalmente reconocido y es obligación del Estado garantizar su goce efectivo, en

<sup>36</sup> Defensoría del Pueblo. Decimonoveno Informe Anual de la Defensoría del Pueblo.2016, p. 96.  
Disponible en: <<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anales/decimonoveno-informe-anual.pdf>> [Revisado: 30 de setiembre de2016]> [Revisado: 06 de diciembre de 2016]

ocasiones podría verse afectado, por lo que se requiere que el Estado realice una adecuada supervisión en esta materia.

De acuerdo a lo expuesto, es posible afirmar que los conflictos socioambientales en el Perú están relacionados con aspectos que se tratan o podrían tratarse en los instrumentos de gestión ambiental de los proyectos de inversión. Por este motivo, una adecuada formulación, implementación y seguimiento contribuirá a la disminución de la conflictividad social y, naturalmente, con la disminución de afectaciones a los derechos que podrían generarse, como a gozar de un ambiente sano, a la propiedad, a la salud.

## CAPÍTULO II INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN EL MARCO DEL SEIA

Dada la importancia de la evaluación de impacto ambiental para la realización de actividades, esta labor debe recaer en entidades que cuenten con capacidades institucionales adecuadas para realizar una debida evaluación y, en consecuencia, la certificación ambiental pueda ser otorgada garantizando el pleno ejercicio de los derechos fundamentales vinculados.

En el Perú, esta importante función del Estado se realiza en forma sectorial, es decir, la autoridad de nivel nacional que otorga la certificación ambiental corresponde al sector competente, de acuerdo a la actividad a realizar. Sin embargo, en algunos casos expresamente previstos por norma, es competente la autoridad regional o local.

La autoridad competente a quien corresponde otorgar la certificación ambiental es aquella del sector correspondiente a la actividad del titular por la que éste obtiene sus mayores ingresos brutos anuales.

Es preciso indicar que el 20 de diciembre de 2012, mediante la Ley N° 29968, se creó el Senace, como organismo público técnico especializado adscrito al Minam, al cual se le encargó revisar y aprobar los EIA-d, regulados en la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* y sus normas reglamentarias. Estos comprenden los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, de alcance nacional y multirregional que impliquen actividades, construcciones, obras y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales significativos.

Actualmente, esta nueva entidad viene ejerciendo las funciones de clasificación de los proyectos de inversión y de evaluación de los EIA-d en los sectores Energía y Minería (desde el 28 de diciembre de 2015) y Transportes (desde el 14 de julio de 2016).

A mayor detalle, el Capítulo V de la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* prevé que el referido sistema tiene dos clases de autoridades competentes: (i) el Organismo Director del Sistema y (ii) las autoridades competentes de administración y ejecución.

Al respecto, la citada Ley establece que el Minam es el “Organismo Director del Sistema” encargado de su dirección y administración<sup>37</sup> y, por otro lado, reconoce como “autoridades competentes de administración y ejecución” al Minam y a las autoridades sectoriales nacionales, las autoridades regionales y las autoridades locales.

Asimismo, establece que las autoridades sectoriales, las autoridades regionales y las autoridades locales ejercen competencias y funciones para conducir procedimientos de evaluación de impacto ambiental, conforme se detalla a continuación.<sup>38</sup>

- **Autoridades sectoriales:** Emitir la certificación ambiental de los proyectos o actividades de alcance nacional o multirregional, en el ámbito de sus respectivas competencias.

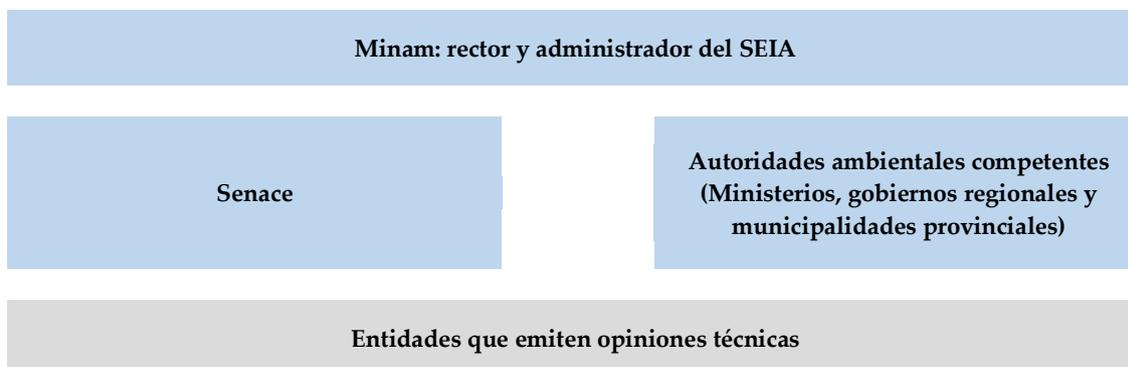
<sup>37</sup> Artículo 16° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446.

<sup>38</sup> Numeral 18.1 del artículo 18° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446.

- **Autoridades regionales y locales:** Emitir la certificación ambiental de los proyectos que dentro del marco del proceso de descentralización resulten de su competencia.

De esta manera, las autoridades que intervienen en el proceso de evaluación de impacto ambiental son:

**Gráfico N° 10  
Autoridades que intervienen en la certificación ambiental**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

En esa medida, considerando el marco normativo aplicable al SEIA y las funciones que desempeñan cada autoridad competente y las implicancias de ello, se desprende la necesidad de contar con autoridades que ejerzan tales competencias con capacidades suficientes y en forma independiente.

## **2.1. El Rol del Ministerio del Ambiente**

El Minam, en su calidad de autoridad ambiental nacional, es el encargado de dirigir y administrar el SEIA, así como de asegurar el mecanismo de integración y de coordinación transectorial de la gestión ambiental entre los distintos niveles de gobierno.

Asimismo, constituye la autoridad técnico-normativa a nivel nacional y, como tal, dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con el SEIA, coordina su aplicación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento.

En ese sentido, entre otras funciones, corresponde al Minam,<sup>39</sup> a través de la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental:

---

### **Funciones del Minam, en calidad de ente rector del SEIA**

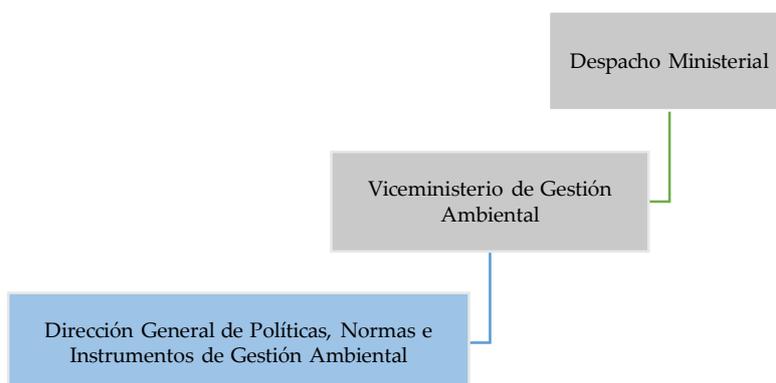
- Coordinar con las autoridades competentes la adecuación de los procesos de evaluación de impacto ambiental existentes, a lo dispuesto en la Ley, en el presente Reglamento y sus normas complementarias y conexas.
  - Normar, dirigir y administrar el SEIA, orientando el proceso de su implementación y su eficaz y eficiente funcionamiento, en los niveles de gobierno nacional, regional y local.
- 

<sup>39</sup> Artículo 7° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por el D.S. N° 019-2008-MINAM.

- 
- Emitir opinión previa favorable, según corresponda, y coordinar con las autoridades competentes respecto de los proyectos de reglamentos u otros dispositivos legales de carácter general, relacionados a los procesos de evaluación de impacto ambiental y sus modificaciones.
  - Aprobar normas, guías, directivas y otros dispositivos legales y técnicos para orientar el funcionamiento del SEIA. Asimismo, emitir opinión técnica sobre su contenido y aplicación, a solicitud de las autoridades competentes.
  - Requerir información y emitir opinión técnica de oficio, respecto de cualquier acto administrativo, incidente, procedimiento u otro relacionado con el SEIA, que a su criterio considere, y requerir a la autoridad competente, cuando corresponda, su adecuación y sujeción a los lineamientos, normas y demás dispositivos del SEIA, sin que ello implique la afectación del debido procedimiento por parte de la autoridad competente.
  - Supervisar el adecuado funcionamiento del SEIA y formular recomendaciones en el marco de los principios y normas del SEIA a las autoridades competentes, para el ejercicio de las funciones a su cargo. Para tal efecto tomará en cuenta, entre otros, los informes reportados por el OEFA y otras autoridades de supervisión y fiscalización ambiental relacionados con el SEIA.
  - Revisar de manera aleatoria los EIA de proyectos aprobados por las autoridades competentes que conforman el SEIA, a fin de disponer las acciones que correspondan, para consolidar y mejorar el funcionamiento del SEIA.
  - Desarrollar acciones para promover, orientar, capacitar y sensibilizar a las entidades que conforman el SEIA y a la población en general, en materia del proceso de evaluación de impacto ambiental y sobre la correcta implementación del SEIA.
  - Identificar la autoridad competente y/o determinar la exigibilidad de la Certificación Ambiental, en el caso que un proyecto de inversión del cual se prevea pueda generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, no se encuentre incluido en el Listado del Anexo II o en norma legal expresa, o cuando existieran vacíos, superposiciones o deficiencias normativas.
  - Actualizar el Listado de inclusión de Proyectos de Inversión comprendidos en el SEIA, que forma parte del Anexo II.
- 

Para el cumplimiento de estas funciones, el Minam se organiza de la siguiente manera:

**Gráfico N° 11**  
**Organización del Minam**



Fuente: ROF del Minam  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo con ello, para efectos de la presente supervisión, se requirió información al Viceministerio de Gestión Ambiental del Minam, que tiene a su cargo a la Dirección General

de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental, órgano de línea técnico-normativo que se encarga principalmente de lo siguiente:

---

**Funciones de la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental**

- Formular y proponer la normativa requerida para el funcionamiento del SNGA, y establecer los criterios para la formulación de los planes ambientales de las entidades que forman parte de este sistema.
  - Concertar y coordinar con los tres niveles de gobierno, el sector empresarial, las universidades y la sociedad civil, la normativa sobre gestión ambiental.
  - Formular y proponer los lineamientos para la elaboración, aprobación y ejecución de los instrumentos de gestión ambiental sectoriales, regionales y locales.
  - Administrar el sistema nacional de evaluación de impacto ambiental, aprobar las evaluaciones ambientales estratégicas de políticas, planes y programas de desarrollo sectorial, regional y local susceptibles de generar implicaciones ambientales significativas, y evaluar de forma aleatoria los estudios de impacto ambiental aprobados por las autoridades competentes y la eficacia y eficiencia de los programas de adecuación y manejo ambiental.
  - Emitir opinión previa sobre los proyectos de reglamento relacionados a los procesos de evaluación de impacto ambiental y sus modificaciones.
  - Establecer los criterios para la formulación de los planes ambientales de las entidades que forman parte del SNGA.
  - Elaborar los lineamientos y disposiciones generales y mantener el Registro de Consultores y Empresas Consultoras para la realización de los diferentes tipos de Estudios Ambientales.
- 

Tomando en consideración las referidas funciones, se priorizaron las siguientes obligaciones:

**Cuadro N° 5  
Obligaciones del Minam supervisadas**

---

<b>1</b>	Aprobar disposiciones normativas a fin de concordar el SNIP y el SEIA.
<b>2</b>	Revisión aleatoria de los estudios de impacto ambiental de proyectos aprobados por las autoridades competentes que conformen el SEIA.
<b>3</b>	Capacitar a las entidades que conforman el SEIA, en materia del proceso de evaluación de impacto ambiental y sobre la correcta implementación del SEIA.
<b>4</b>	Identificar la autoridad competente y determinar la exigibilidad de la certificación ambiental.
<b>5</b>	Actualizar el Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA.
<b>6</b>	Establecer un sistema electrónico para el registro de la información del SEIA.

---

Elaboración: Defensoría del Pueblo

**2.1.1. Aprobar disposiciones normativas a fin de concordar el SNIP y el SEIA**

Con el objeto de reportar sobre el cumplimiento de la presente obligación, resulta pertinente señalar que el SNIP, se creó<sup>40</sup> con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión. Dicho

---

<sup>40</sup> A través de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, Ley N° 27293.

sistema debía ser concordado con el SEIA a fin de que los proyectos financiados con los recursos públicos cumplan con dicha normativa.

Al respecto, cabe precisar que el 01 de diciembre de 2016, mediante Decreto Legislativo N° 1252<sup>41</sup>, se derogó la Ley que creó el SNIP y se creó –en su reemplazo– el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, con la finalidad de orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país.

Sin embargo, el Decreto Legislativo N° 1252 –que crea el nuevo sistema– estableció que su aplicación será de manera progresiva y entrará en vigencia al día siguiente de la publicación de su Reglamento<sup>42</sup>. Asimismo, la mencionada norma establece que toda referencia al SNIP debe entenderse hecha al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

En tal sentido, y considerando que al cierre de la presente supervisión el referido sistema no se encuentra vigente, se continuará haciendo referencia al SNIP.

En este orden de ideas, en el siguiente cuadro detallamos la obligación del Minam, relativa al SNIP y su concordancia con el SEIA:

**Cuadro N° 6**  
**Obligación relativa al SNIP en el marco del SEIA**

<b>Obligación</b>	“Para los proyectos incursos en el Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP, el Minam en coordinación con el MEF, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días hábiles contados a partir del día siguiente de publicado este dispositivo, aprobará disposiciones normativas para regular su manejo en concordancia con el SEIA.”
<b>Base Legal</b>	Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley del SEIA.
<b>Información Reportada <sup>(1)</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- R.M. N° 052-2012-MINAM, que aprueba la Directiva para la Concordancia entre el SEIA y el SNIP.</li> <li>- Manual para el Aplicativo Informático SEIA – SNIP 2013.</li> <li>- La Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental informó que viene contratando una consultoría para determinar la incorporación de costos ambientales en la elaboración e implementación de los proyectos de inversión no sujetos al SEIA, en aplicación de la R.M. N° 052-2012-MINAM.</li> </ul>

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Nota: (1) Información remitida mediante Oficio N° 350-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA, recibido el 08 de junio de 2016.

La *Directiva para la Concordancia entre el SEIA y el SNIP*<sup>43</sup> se aprobó para implementar las medidas de prevención, supervisión, control y corrección de los impactos ambientales negativos significativos derivados de los Proyectos de Inversión Pública (PIP).<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 01 de diciembre de 2016.

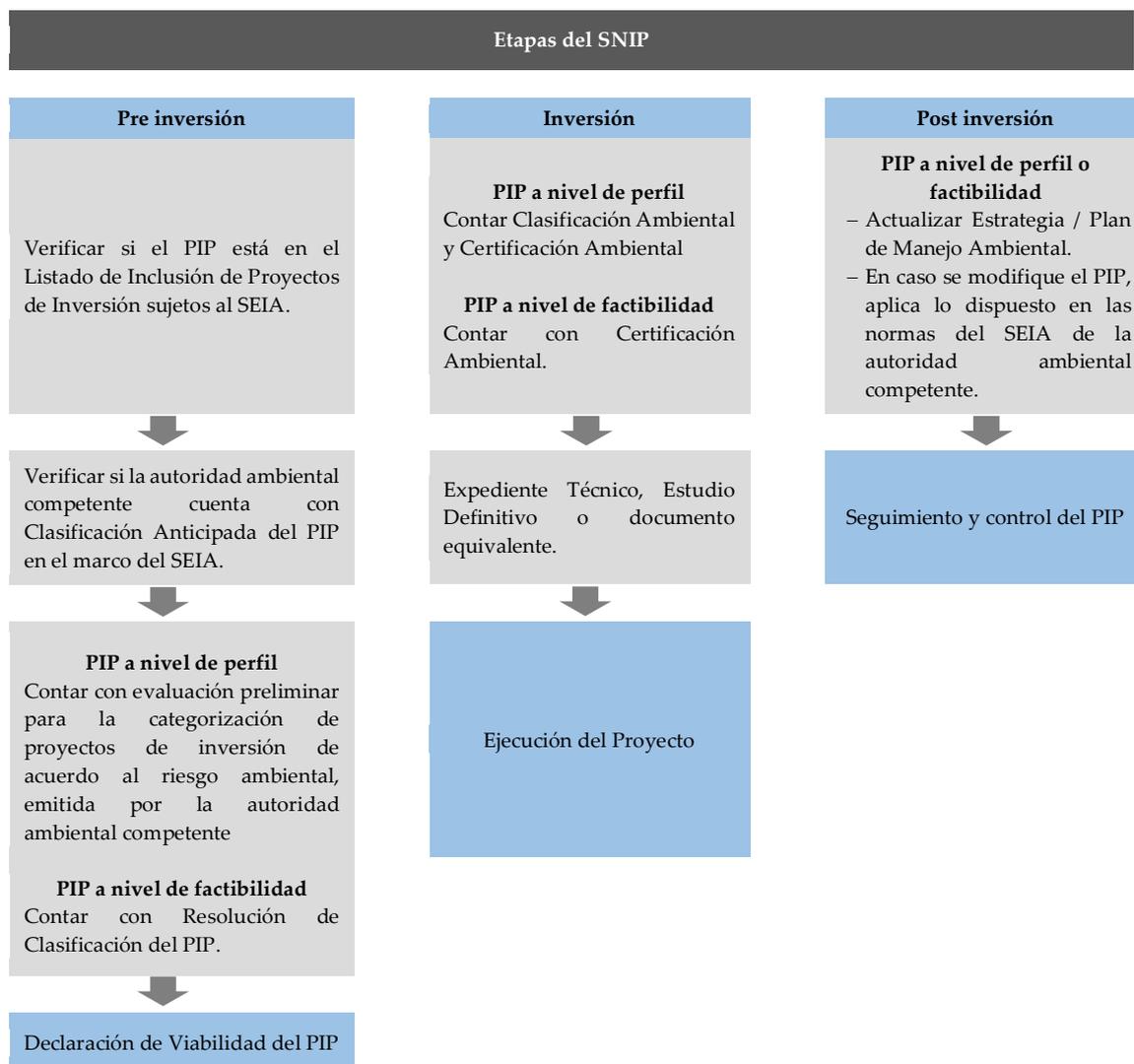
<sup>42</sup> El cual deberá aprobarse en el plazo máximo de 60 días hábiles, contados desde el 02 de diciembre de 2016.

<sup>43</sup> Aprobada mediante R.M. N° 052-2012-MINAM, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 08 de marzo de 2012.

<sup>44</sup> Artículo 1° de la R.M. N° 052-2012-MINAM, que aprueba la Directiva para la Concordancia entre el SEIA y el SNIP.

Tiene como ámbito de aplicación a las entidades y empresas del sector público no financiero de los tres niveles de gobierno que formulen PIP, cuya ejecución pudiera originar impactos ambientales negativos significativos y que, por tanto, se encuentran en el *Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA*, sin perjuicio de las obligaciones establecidas en la normativa del SEIA.<sup>45</sup> A través de la referida directiva, se establecieron los criterios para la certificación ambiental de los PIP y se concordó el procedimiento SNIP con el procedimiento para la obtención de la correspondiente certificación ambiental, de acuerdo a la normativa del SEIA, conforme se muestra a continuación.<sup>46</sup>

Gráfico N° 12  
Procedimiento SNIP concordado con el SEIA



Elaboración: Defensoría del Pueblo

<sup>45</sup> Conforme lo establece el artículo 2° de la R.M. N° 052-2012-MINAM, que aprueba la Directiva para la Concordancia entre el SEIA y el SNIP.

<sup>46</sup> De acuerdo a la R.M. N° 052-2012-MINAM; así como a la Guía general para la identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública, a nivel de perfil, aprobada por el MEF, disponible en:

<[https://mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/novedades/2015/guia\\_general.pdf](https://mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/novedades/2015/guia_general.pdf)> [Revisado: 30 de septiembre de 2016]

Conforme se establece en el Gráfico N° 12, el primer paso a seguir, tanto por la entidad o empresa del sector público no financiero de los tres niveles de gobierno a cargo del PIP, como por la autoridad competente de emitir la certificación ambiental, es verificar si el PIP se encuentra en el Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA. Caso contrario, no sería de aplicación la *Directiva para la Concordancia entre el SEIA y el SNIP*.<sup>47</sup>

En efecto, el numeral 4.1 del artículo 4° *De los criterios para la Certificación Ambiental de Proyectos de Inversión Pública (PIP)*, establece lo siguiente:

4.1 Los Proyectos de Inversión Pública (PIP) que se sometan a la Certificación Ambiental, deben estar en el Listado de Inclusión del Anexo II del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental o en sus actualizaciones.

El Ministerio del Ambiente - Minam, en su condición de organismo rector del SEIA, podrá requerir, de ser el caso, previa evaluación e informe sustentado, la Certificación Ambiental para proyectos de inversión que no se encuentren listados en el Anexo II del Reglamento de la Ley del SEIA o sus actualizaciones; y de los cuales tome conocimiento, en concordancia con lo establecido en el literal n) del artículo 7° del Reglamento de la Ley del SEIA.

Al respecto, el segundo párrafo del numeral 4.1 del artículo 4° de la Directiva habilita al Minam, en calidad de ente rector del SEIA, a requerir la certificación ambiental para proyectos de inversión que no se encuentren en el Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión, en virtud a la función establecida en el literal "n" del artículo 7° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, el cual señala lo siguiente:

n) Identificar la Autoridad Competente y/o determinar la exigibilidad de la Certificación Ambiental, en el caso que un proyecto de inversión del cual se prevea pueda generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, no se encuentre incluido en el Listado del Anexo II o en norma legal expresa, o cuando existieran vacíos, superposiciones o deficiencias normativas.

Además, la citada Directiva establece una obligación relacionada con el SEIA para cada etapa del SNIP. En ese sentido, para obtener la viabilidad del PIP (requisito previo para culminar la etapa de Pre inversión), si la autoridad sectorial competente no cuenta con clasificación anticipada, se requiere la evaluación preliminar para la categorización de proyectos de inversión de acuerdo al riesgo ambiental o la Resolución de Clasificación, para los PIP a nivel de perfil y de factibilidad, respectivamente.

De acuerdo con ello, durante la etapa de inversión, para el caso de los PIP a nivel de perfil, se requiere la obtención de la correspondiente certificación ambiental. De otro lado, a nivel de factibilidad, se necesita la obtención de la clasificación ambiental y certificación ambiental.

A partir de las mencionadas disposiciones, se busca que todo PIP que se encuentre dentro del Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión, cuente con certificación ambiental con anterioridad a su ejecución, cumpliendo de esta manera con lo dispuesto por la normativa del SEIA y evitando que los recursos públicos sean utilizados en proyectos cuyos impactos ambientales no sean considerados y generen daños al ambiente.

---

<sup>47</sup> Artículos 4° y 5° de la Directiva para la Concordancia entre el SEIA y el SNIP, aprobada mediante R.M. N° 052-2012-MINAM.

Por otro lado, de la revisión de la *Directiva para la Concordancia entre el SEIA y el SNIP* se advierte que, a través de sus Disposiciones Complementarias y Transitorias, establece tres obligaciones específicas a cargo del Minam, de acuerdo al siguiente detalle:

**a. Dictar disposiciones necesarias para la aplicación de la Directiva para la Concordancia entre el SEIA y el SNIP<sup>48</sup>**

La presente disposición faculta al Minam, como ente rector, a emitir disposiciones que permitan implementar medidas para una adecuada aplicación de la Directiva, en caso de advertir alguna deficiencia.

Sobre el particular, el Minam informó que, como consecuencia del monitoreo de su aplicación, así como en el marco del proceso de mejora continua, dicha entidad viene contratando una consultoría para determinar la incorporación de costos ambientales en la elaboración e implementación de los proyectos de inversión no sujetos al SEIA y, por lo tanto, no deban desarrollar las etapas establecidas en la Directiva. Por tal motivo, dicha obligación se encuentra pendiente.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta pertinente mencionar que la Tercera Disposición Complementaria de la citada norma establece que la misma no será de aplicación para los PIP que hayan iniciado procedimientos o trámites antes del inicio de su vigencia, es decir antes del 09 de marzo de 2012.

En ese sentido, aquellos PIP con procedimientos iniciados con anterioridad a la fecha indicada y que de acuerdo a las normas del SEIA y la autoridad ambiental competente deben contar con certificación ambiental, no serán verificados con anterioridad a la ejecución del proyecto, existiendo el riesgo de que se dispongan recursos públicos en PIP que no cumplan con lo establecido en la normatividad ambiental vigente.

Por lo tanto, para garantizar el cumplimiento de las normas ambientales, así como el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, debe existir un proceso de adecuación para aquellos PIP que hayan iniciado procedimientos o trámites antes de la entrada en vigencia de la *Directiva para la Concordancia entre el SEIA y el SNIP*.

**Caso emblemático: Carreteras ilegales en Madre de Dios**

El mes de setiembre del año 2015, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento de la ejecución de la denominada *Obra de rehabilitación del camino vecinal Nuevo Edén – Shipetiari*, a cargo de la Municipalidad Provincial del Manu, impulsado por el Gobierno Regional de Madre de Dios, sin contar con Certificación Ambiental, afectando a la Comunidad Nativa Shipetiari, así como dos áreas naturales protegidas: la Reserva Comunal Amaraeri y el Parque Nacional del Manu.

De la revisión del Banco de Proyectos SNIP –el cual entró en funcionamiento en diciembre del año 2000–, se verificó que el referido proyecto se encontraba registrado con Código N° 51558, desde el 29 de mayo de 2007, obteniendo la Declaratoria de Viabilidad, con fecha 19 de diciembre de 2007.

<sup>48</sup> Segunda Disposición y Complementaria de la Directiva para la Concordancia entre el SEIA y el SNIP, aprobada por la R.M. N° 052-2012-MINAM.

Al respecto, el MEF informó que realizó una serie de observaciones al PIP, las cuales fueron advertidas recién en octubre de 2015, cuando el presupuesto público ejecutado ascendía a un 87% a octubre de 2015.

Sin embargo, de la revisión de las observaciones realizadas por el MEF, no se advirtió la falta de Certificación Ambiental del referido PIP. En efecto, el MEF de acuerdo a la Tercera Disposición Complementaria de la *Directiva para la Concordancia entre el SEIA y el SNIP*, no aplicó la referida Directiva, toda vez que el proyecto PIP inició su procedimiento en el año 2007.

En ese sentido, se advierte que proyectos como el mencionado anteriormente –que iniciaron su procedimiento con anterioridad al 09 de marzo de 2012 pero que se reactivan de manera posterior– se encuentren siendo ejecutados sin contar con certificación ambiental, generando el riesgo de que se generen afectaciones al ambiente, la vida y la salud.

**b. Ejecutar las acciones para el desarrollo de capacidades dirigidas a las Entidades y Empresas del Sector Público no Financiero de los tres niveles de gobierno, respecto a la concordancia entre el SEIA y el SNIP y sus normas relacionadas, en coordinación con el MEF<sup>49</sup>**

Sobre el particular, el Minam reporta que realizó el monitoreo de la aplicación de la *Directiva para la Concordancia entre el SEIA y el SNIP*, a través de acciones de asistencia técnica, reuniones de trabajo, entre otros, identificando la necesidad de orientar sobre algunas precisiones de aspectos de la directiva.

Por su parte, el MEF informó<sup>50</sup> que, en coordinación con el Minam, realizó seis eventos macro regionales sobre la difusión de la *Guía general para identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública a nivel de perfil*, durante el año 2015. Entre los temas presentados, se encontraba la utilización de la mencionada Directiva. Dichos eventos se realizaron en las ciudades de Lima, Puno, Huancayo, Chiclayo, Arequipa y Tacna.

Sumado a ello, el MEF señala que realiza capacitaciones de manera constante mediante cursos de capacitación básica, especializada y general, incidiendo, entre otros, en los temas relacionados al impacto ambiental de los proyectos de inversión. Al respecto, detalla que en el año 2015 se han llevado a cabo un total de 447 cursos, con 24,049 participantes.

**c. Implementar, en un plazo de 30 días contados a partir del 9 de marzo de 2012, un aplicativo informático –el cual debe ser publicado en el portal web del Minam– para que las Entidades y Empresas del Sector Público No Financiero de los tres niveles de gobierno, soliciten, vía internet, la evaluación preliminar de los PIP en la fase de pre-inversión que estén incluidos en el SEIA<sup>51</sup>**

De la revisión del portal institucional del Minam, se observa que, tres años después de la entrada en vigencia de la obligación, el referido aplicativo informático, se encuentra en fase de prueba<sup>52</sup>. Sobre el particular, dicho Ministerio informó que este retraso se originó por el

<sup>49</sup> Quinta Disposición y Complementaria de la Directiva para la Concordancia entre el SEIA y el SNIP, aprobada por la R.M. N° 052-2012-MINAM.

<sup>50</sup> Mediante Oficio N° 493-2016-EF/63.01, recibido el 05 de febrero de 2016.

<sup>51</sup> Sexta Disposición y Complementaria de la Directiva para la Concordancia entre el SEIA y el SNIP, aprobada por la R.M. N° 052-2012-MINAM.

<sup>52</sup> Ministerio del Ambiente. Sistema SEIA – SNIP. Disponible en: <<http://syepланаa.minam.gob.pe:8080/SEIA-snip/login.jsf>> [Revisado: 30 de septiembre de 2016]

cambio de software en la institución, lo que generó una incompatibilidad con el aplicativo que se encontraban trabajando.

Por otro lado, informó que el aplicativo informático en fase prueba constituirá una plataforma virtual a través de la cual las entidades o empresas del sector público presentarán durante la Fase de Pre inversión, de manera digital, sus PIP con el objeto de que la autoridad sectorial competente realice la evaluación preliminar para la categorización de proyectos de inversión de acuerdo al riesgo ambiental o emita la Resolución de Clasificación del PIP, de ser el caso.

La mencionada herramienta tiene como finalidad facilitar y agilizar la emisión de la opinión ambiental que los PIP requieren para obtener la Declaración de Viabilidad de los mismos, por lo que es importante su pronta implementación. Al respecto, entre las mejoras que se podrían realizar al aplicativo, se propone las siguientes:

- Ampliar su aplicación, a fin de que pueda ser utilizado para la tramitación de la certificación ambiental ante las autoridades ambientales sectoriales competentes.
- Conectar el aplicativo informático con los sistemas informáticos del SNIP o del nuevo Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversión — cuando se encuentre en vigencia y en tanto sea aplicable— a cargo del MEF, a efectos de que en los referidos sistemas se refleje el cumplimiento de las obligaciones ambientales, tanto en la etapa de Pre inversión como en la etapa de Inversión del PIP.

Además, resulta pertinente señalar que, a través de la Primera Disposición Complementaria y Transitoria de la *Directiva para la Concordancia entre el SEIA y el SNIP*, se estableció que el MEF, en coordinación con el Minam, aprobará y publicará los instrumentos metodológicos para la elaboración de los estudios de pre-inversión que contemplen los aspectos relacionados a la incorporación de la evaluación de impacto ambiental en los proyectos PIP.

Al respecto, el MEF informó<sup>53</sup> que los instrumentos metodológicos para la formulación de proyectos de inversión, contemplan el análisis relacionado a los potenciales impactos ambientales en la fase de ejecución como en la fase de operación. Asimismo, agrega que conforme al Anexo SNIP 05 - *Contenido mínimo general del estudio de preinversión a nivel de perfil de un proyecto de inversión pública* de la *Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública*, incorporada por la Resolución Directoral N° 008-2011-EF/63.01, se considera la evaluación del impacto ambiental de cada iniciativa.

#### **2.1.2. Revisión aleatoria de los EIA de proyectos aprobados por las autoridades competentes que conforman el SEIA.**

Nuestro ordenamiento jurídico prevé la obligación del Minam de revisar de manera aleatoria los estudios de impacto ambiental de proyectos aprobados por las autoridades competentes, con el propósito de disponer medidas para consolidar y mejorar el funcionamiento del SEIA, las cuales deben ser puestas a disposición en su portal institucional. A continuación, el reporte formulado por dicha entidad sobre el cumplimiento de esta obligación:

---

<sup>53</sup> Mediante Oficio N° 493-2016-EF/63.01, recibido el 05 de febrero de 2016.

**Cuadro N° 7**  
**Obligaciones relativas a la revisión aleatoria de los EIA**

<b>Obligación</b>	“Revisar de manera aleatoria los EIA de proyectos aprobados por las autoridades competentes que conforman el SEIA, a fin de disponer las acciones que correspondan, para consolidar y mejorar el funcionamiento del SEIA.”	“Poner a disposición y dominio público, a través de la página web del Minam, las medidas establecidas para el mejoramiento del SEIA como resultado del procedimiento de revisión aleatoria.”
<b>Base Legal</b>	Inciso l del artículo 7° del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado por el D.S. N° 019-2009-MINAM.	Numeral 8.7 del artículo 8° de la R.M. 239-2010-MINAM, que aprueba las Disposiciones para la Revisión Aleatoria de EIA aprobados por las autoridades competentes.
<b>Información Reportada <sup>(1)</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- R.M. N° 239-2010-MINAM, Disposiciones para la Revisión Aleatoria de Estudios de Impacto Ambiental aprobados por las autoridades competentes.</li> <li>- Se realizó, en el año 2012, en una única oportunidad la revisión aleatoria de los EIA aprobados por las autoridades ambientales sectoriales, la misma que fue complementada en el año 2013.</li> </ul>	El marco de la elaboración de diversos proyectos normativos se han considerado los hallazgos del proceso de revisión aleatoria, a fin de mejorar el funcionamiento del SEIA

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Nota: (1) Información remitida por el Minam mediante Oficio N° 579-2015-MINAM/VMGA/DGPNIGA, recibido el 11 de noviembre de 2015, Oficio N° 251-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA, recibido el 3 de mayo de 2016, Oficio N° 350-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA, recibido el 08 de junio de 2016, y en la reunión del 25 de abril de 2016, convocada por la Defensoría del Pueblo.

Conforme se puede apreciar en el Cuadro N° 7, el presente punto contempla dos obligaciones. Respecto a la primera obligación, el Minam reportó que el 25 de noviembre de 2010, se publicó la Resolución Ministerial N° 239-2010-MINAM, que aprueba las *Disposiciones para la Revisión Aleatoria de EIA aprobados por las autoridades competentes*, a fin de contar con un procedimiento específico para la revisión aleatoria de los estudios de impacto ambiental, con lineamientos y criterios técnicos establecidos.

Asimismo, informó que en el año 2012 se realizó una revisión aleatoria de los estudios de impacto ambiental aprobados por las autoridades sectoriales, la cual fue complementada en el año 2013.

Sobre el particular, resulta pertinente mencionar que, a través del *Informe Sectorial N° 10: Evaluación del Impacto Ambiental (2011-2016)*, el Minam dio a conocer que en el año 2010 realizó la revisión aleatoria de los estudios ambientales previamente aprobados por las autoridades competentes. La referida revisión se desarrolló en dos fases, concluyendo lo siguiente:<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Ministerio del Ambiente. Informe Sectorial N° 10: Evaluación del Impacto Ambiental (2011-2016), p. 41. Disponible en: <<http://www.minam.gob.pe/informessectoriales/wp-content/uploads/sites/112/2016/02/10-Evaluaci%C3%B3n-del-impacto-ambiental.pdf>> [Revisado: 30 de septiembre de 2016]

- Solo el 59% de un total de 199 estudios de impacto ambiental contaba con información completa.
- De la revisión técnica y análisis de los contenidos de los estudios de impacto ambiental, se identificó debilidades y potencialidades del proceso de evaluación de los estudios de impacto ambiental, lo cual contribuyó a identificar los instrumentos y mecanismos deberían ser aprobados o implementados para mejorar el funcionamiento y operatividad del sistema, así como la calidad de los estudios.

Al respecto, cabe señalar que, pese a haber reportado la realización de revisiones aleatorias en años distintos, la información reportada coincide en que el Minam solo llevó a cabo una única revisión aleatoria. En efecto, dicha entidad reportó que no realizó el segundo proceso de revisión aleatoria, ni cuenta con un cronograma para realizar esta labor.

Para la Defensoría del Pueblo, es preocupante que, habiendo transcurrido más de seis años desde la entrada en vigencia de la obligación supervisada, el Minam haya realizado tan solo una revisión aleatoria. En ese sentido, es de suma importancia que dicha entidad establezca un cronograma o determine la periodicidad con que deberán realizar las revisiones aleatorias, toda vez que constituye una herramienta fundamental para el monitoreo del funcionamiento del SEIA, permitiendo advertir las deficiencias que se van presentando a lo largo de su implementación.

De otro lado, con relación a la obligación de poner a disposición las medidas establecidas para el mejoramiento del SEIA como resultado del procedimiento de revisión aleatoria, el Minam informó que los hallazgos de la revisión fueron incorporados en la elaboración de diversos proyectos normativos, a fin de mejorar el funcionamiento del SEIA.

Debido a que, de la información reportada no se advirtió el cumplimiento de la obligación supervisada, se revisó el portal institucional del Minam, así como del SINIA. Sin embargo, no se encontró el registro de las medidas establecidas para el mejoramiento del SEIA como resultado del procedimiento de revisión aleatoria.

Al respecto, llama la atención que el Minam no haya cumplido con publicar las medidas establecidas para el mejoramiento del SEIA en su portal web, como resultado de la única revisión aleatoria efectuada hace más de cinco años. Dicha medida hubiera permitido un adecuado seguimiento del cumplimiento o implementación de las medidas establecidas.

### **2.1.3. Capacitar a las entidades que conforman el SEIA, en materia del proceso de evaluación de impacto ambiental y sobre la correcta implementación del SEIA**

El Minam tiene la obligación de realizar acciones para promover, orientar, capacitar y sensibilizar a las entidades que conforman el SEIA y a la población, en materia del proceso de evaluación de impacto ambiental y sobre la correcta implementación del SEIA. A continuación, el reporte realizado por dicha entidad sobre el cumplimiento de esta obligación:

**Cuadro N° 8**  
**Obligación relativa a capacitar entidades que conforman el SEIA**

<b>Obligación</b>	“Desarrollar acciones para promover, orientar, capacitar y sensibilizar a las entidades que conforman el SEIA y a la población en general, en materia del proceso de evaluación de impacto ambiental y sobre la correcta implementación del SEIA.”
<b>Base Legal</b>	Inciso l del artículo 7° del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado por el D.S. N° 019-2009-MINAM.
<b>Información Reportada <sup>(1)</sup></b>	<p><b>Capacitación a Autoridades Competentes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reunión de coordinación con las autoridades sectoriales (Lima, 27 de febrero de 2013).</li> <li>- Taller de inducción sobre la administración del SEIA (Lima, 12 y 13 de junio de 2014).</li> <li>- Taller Macro regional Sur (Cusco, 27 y 28 de octubre de 2015).</li> <li>- Taller Macro regional Lima (Lima, 27 y 28 de octubre de 2015).</li> <li>- Encuentro nacional del SEIA 2014 (Lima, 30 y 31 de octubre de 2015).</li> <li>- Encuentro de reporte de avances del SEIA (Lima, 09 de noviembre de 2015).</li> <li>- Taller Macro regional Tarapoto (Tarapoto 12 y 13 de noviembre 2015)</li> <li>- Taller Macro regional Piura (Piura 16 y 17 de noviembre 2015)</li> <li>- Asistencia técnica durante el 2014 y 2015, dirigido a Gobiernos Regionales y Locales de Apurímac, Cusco, Puno, Piura, La Libertad, Ayacucho, Amazonas, Loreto, Ucayali, Junín, Cajamarca.</li> <li>- Asistencia técnica en coordinación con las Gerencias de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente de los departamentos de Cusco y Loreto.</li> <li>- Asistencia técnica en los departamentos de Puno y Junín.</li> </ul> <p><b>Capacitación al personal de la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación en la 34° reunión anual de la Asociación Internacional de Evaluación de Impacto Ambiental – IAIA, del 5 al 12 de abril, Chile.</li> <li>- Pasantía en la Autoridad Nacional de Autorizaciones Ambientales (ANLA) de Colombia, del 20 al 25 de mayo del 2013.</li> <li>- Comisión de servicios realizados a Alemania, del 24 de setiembre al 3 de octubre de 2014.</li> </ul>

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Nota: (1) Información remitida por el Minam mediante Oficio N° 579-2015-MINAM/VMGA/DGPNIGA, recibido el 11 de noviembre de 2015, Oficio N° 251-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA, recibido el 3 de mayo de 2016, Oficio N° 350-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA, recibido el 08 de junio de 2016, en el Oficio N° 139-2016-MINAM, recibido el 23 de marzo de 2016 y en la reunión del 25 de abril de 2016, convocada por la Defensoría del Pueblo.

De la información reportada, se advierte que entre los años 2013 y 2015 el Minam realizó cuatro capacitaciones a las autoridades sectoriales ambientales y cuatro talleres macro regionales. Asimismo, brindó asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales. Sumado a ello, esta entidad informó que, con la publicación de la normativa del SEIA, la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental capacita a las autoridades competentes involucradas.

Respecto a los talleres macro regionales, resulta pertinente señalar que, de la revisión de las memorias elaboradas por personal del Minam, se advirtió desconocimiento y confusión por parte de los gobiernos regionales, en relación a si contaban o no con competencia en materia de certificación ambiental.

En efecto, de la revisión de las referidas memorias se identificó participaciones como la siguiente:

**Taller Macroregional Sur:**

Fecha: 20 y 21 de octubre de 2015

Regiones participantes: Apurímac, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Puno y Tacna.

- GORE Puno: (...) **En relación al SEIA hay conflictos de competencias, según Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Gobiernos Municipales, ya se tienen competencias transferidas, pero Minam indica que no se tiene la transferencia de competencias.** (...) Se solicita que se agilice la transferencia de competencias, ya que hay muchos proyectos que se están ejecutando sin la certificación ambiental y que vienen causando problemas [el resaltado es nuestro].

Cabe señalar que, con anterioridad a la ejecución del mencionado taller, durante el mes de junio de 2015, el Minam remitió a los gobiernos regionales el Oficio Múltiple N° 032-2015-MINAM/VMGA/DGPNIGA, indicando lo siguiente:

(...) **corresponde a las autoridades regionales y locales, emitir la certificación ambiental de los proyectos que dentro del marco del proceso de descentralización resulten de su competencia, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.** (...) exhortamos a su representada, en calidad de Autoridad Ambiental Regional, a coordinar con las instancias del Gobierno Regional que correspondan, para revisar y evaluar el marco normativo regional en materia de evaluación de impacto ambiental y de ser necesario realizar las precisiones y/o modificaciones que amerite, (...)

(...) esta Dirección General llevará a cabo talleres macroregionales y actividades de asistencia técnica, para precisar el marco normativo y las funciones que tienen los Gobiernos Regionales y Municipales en el marco del SEIA. (...) [el resaltado es nuestro].

Sobre este punto, resulta pertinente precisar que, de acuerdo a la información remitida por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros<sup>55</sup> la función vinculada a la emisión de la certificación ambiental no se encuentra contemplada expresamente en las funciones descritas en la *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*, Ley N° 27867. Por tal motivo, la transferencia de dicha función debe realizarse en el marco del procedimiento establecido para la transferencia de funciones sectoriales previstas en las normas especiales.<sup>56</sup>

No obstante, de acuerdo a las memorias mencionadas, en el Taller Macroregional Sur, el Minam informó que los gobiernos regionales cuentan con competencia en materia de certificación ambiental respecto de aquellos proyectos de inversión que, en el marco del proceso de descentralización, se les haya transferido. Sin embargo, dicha información resulta general y, ciertamente, no aclara a los gobiernos regionales participantes los proyectos de inversión respecto de los cuales cuentan con competencia para emitir la correspondiente certificación ambiental.

Considerando lo expuesto, es fundamental que el Minam, en su calidad de ente rector del SEIA, por un lado, tenga identificadas las competencias en materia de certificación ambiental con las que cuenta cada gobierno regional y local; y por otro lado, que dicho Ministerio cumpla con brindar en sus capacitaciones, información idónea y detallada a los gobiernos

<sup>55</sup> Mediante Oficio N° 633-2016-PCM/SD, recibida el 15 de agosto de 2016.

<sup>56</sup> Cabe señalar que el presente punto será desarrollado con mayor profundidad en el apartado denominado Certificación ambiental otorgadas por los gobiernos regionales del presente subcapítulo.

regionales sobre sus competencias para emitir la correspondiente certificación ambiental, con la finalidad de contribuir en la reducción de certificaciones ambientales emitidas por instancias regionales que no cuentan con competencias, pero que realizan esta tarea basándose en una normatividad que no les resulta aplicable.

#### 2.1.4. Identificar la autoridad competente y/o determinar la exigibilidad de la Certificación Ambiental

Otra de las obligaciones del Minam consiste en identificar a la autoridad competente y/o determinar la exigibilidad de la certificación ambiental, en el caso que un proyecto de inversión del cual se prevea pueda generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, no se encuentre incluido en el Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA o en norma legal expresa, o cuando existieran vacíos, superposiciones o deficiencias normativas. Al respecto, dicho Ministerio reportó lo siguiente:

**Cuadro N° 9**  
**Obligación relativa a identificar la autoridad competente y/o determinar la exigibilidad de la Certificación Ambiental**

<b>Obligación</b>	“Identificar la Autoridad Competente y/o determinar la exigibilidad de la Certificación Ambiental, en el caso que un proyecto de inversión del cual se prevea pueda generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, no se encuentre incluido en el Listado del Anexo II o en norma legal expresa, o cuando existieran vacíos, superposiciones o deficiencias normativas.”
<b>Base Legal</b>	Inciso n del artículo 7° del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado por el D.S. N° 019-2009-MINAM.
<b>Información Reportada <sup>(1)</sup></b>	D.S. N° 011-2014-MINAM, Decreto Supremo que incorpora procedimiento administrativo denominado Identificación de la Autoridad Competente y/o determinación de exigibilidad de certificación ambiental en el marco del SEIA, aplicable a Proyectos de Inversión que no se encuentren incluidos en el Listado del Anexo II del Reglamento de la Ley del SEIA o en norma legal expresa, o cuando existieran vacíos, superposiciones o deficiencias normativas, en el TUPA del Minam.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Nota: (1) Información remitida por el Minam mediante Oficio N° 579-2015-MINAM/VMGA/DGPNIGA, recibido el 11 de noviembre de 2015, Oficio N° 251-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA, recibido el 03 de mayo de 2016, Oficio N° 350-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA, recibido el 08 de junio de 2016, y en la reunión del 25 de abril de 2016, convocada por la Defensoría del Pueblo.

A efectos de dar cumplimiento a la presente obligación, el 29 de noviembre de 2014, el Minam incorporó un procedimiento administrativo en su TUPA. En virtud a ello, durante el año 2014 y 2015 atendió 196 y 186 expedientes de solicitudes, respectivamente, conforme al siguiente detalle:<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Ministerio del Ambiente. Informe Sectorial N° 10: Evaluación del Impacto Ambiental (2011-2016), p. 120. Disponible en: <<http://www.minam.gob.pe/informessectoriales/wp-content/uploads/sites/112/2016/02/10-Evaluaci%C3%B3n-del-impacto-ambiental.pdf>> [Revisado: 30 de septiembre de 2016]

Cuadro N° 10  
Porcentaje de Sectores Identificados como Autoridad Competente

Año	Produce	Vivienda	MTC	Minagri
2014	42%	28%	15%	8%
2015	28%	47%	12%	9%

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cabe señalar que, de acuerdo a lo señalado por el Minam, el número de solicitudes disminuyó respecto de Produce, como consecuencia de la aprobación del reglamento ambiental del sector Industria, mediante el cual se clarificó el ámbito de competencias de algunos proyectos que eran consultados de manera recurrente.<sup>58</sup>

Si bien la aprobación de los reglamentos ambientales por parte de las autoridades sectoriales contribuye con el esclarecimiento de competencias respecto de algunos proyectos, también se advierte falta de claridad respecto de las competencias que, en materia de certificación ambiental, se habrían transferido en el marco del proceso de descentralización, conforme se señaló en la *obligación n° 3*, previamente analizada.

Sobre este punto, cabe recordar que, a través de la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo que aprueba la *Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente*,<sup>59</sup> se dispone lo siguiente:

En el marco del proceso de descentralización, el Ministerio del Ambiente debe elaborar, en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, la matriz de delimitación de las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno, la misma que será aprobada por decreto supremo, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública y la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Dicha matriz será elaborada conforme a los lineamientos definidos por la Presidencia del Consejo de Ministros en el marco de implementación de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Con relación al cumplimiento de esta obligación, mediante el Informe Sectorial N° 10: Evaluación del Impacto Ambiental (2011-2016), el Minam reportó que *trabajó la matriz de competencias, la cual “mostraba la fotografía del momento” resultante del mandato legal; sin embargo, el paso siguiente se orientó a establecer el escenario de orden funcional, mediante el cual habría la necesidad de modificar normas sustantivas.*<sup>60</sup>

Cabe mencionar que –con posterioridad a la publicación del mencionado Informe Sectorial N° 10– el Minam informó<sup>61</sup> que, a través de su Oficina de Planeamiento y Presupuesto, elaboró la propuesta de matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones del sector Ambiente, en coordinación con los órganos adscritos al Minam.

Al respecto, refiere que, con fecha 18 de noviembre de 2015, dicha propuesta fue remitida a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia de Consejo de Ministros para su

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Aprobado por el D. Leg. 1013, publicado en el diario oficial “El Peruano” con fecha 14 de mayo de 2008.

<sup>60</sup> Ministerio del Ambiente. Informe Sectorial N° 10: Evaluación del Impacto Ambiental (2011-2016), pp. 42 y 43. Disponible en: <<http://www.minam.gob.pe/informesectoriales/wp-content/uploads/sites/112/2016/02/10-Evaluaci%C3%B3n-del-impacto-ambiental.pdf>> [Revisado: 30 de septiembre de 2016]

<sup>61</sup> Mediante Oficio N° 1157-2016-MINAM/VMGA/DGCA, recibido el 11 de noviembre de 2016.

correspondiente opinión favorable, la cual –al cierre del presente informe– continuaba pendiente. En ese sentido, el Minam indica que se encuentra realizando el seguimiento periódico al proceso de revisión del proyecto de matriz enviada, a fin de concluir con el mismo.

Sobre el particular, preocupa que, pese a haber transcurrido más de ocho años de vencido el plazo para cumplir con la aprobación de la referida matriz de competencias y funciones, a la fecha, dicha obligación continúa pendiente de cumplimiento.

La Defensoría del Pueblo sostiene que, con la aprobación de la *matriz de delimitación de las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno* por parte del Minam, se podrá reducir de manera significativa las solicitudes ingresadas para la identificación de la autoridad ambiental competente en la emisión de la certificación ambiental. En consecuencia, los recursos con los que actualmente el Minam dispone para atender dichas solicitudes pueden ser ejecutados de manera más eficiente y se reducirá el riesgo de un ejercicio irregular de competencias.

### 2.1.5. Actualizar el Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA

Sobre el cumplimiento de esta obligación, en el siguiente cuadro se tiene la información reportada por parte del Minam:

**Cuadro N° 11**  
**Obligación relativa a la actualización del Listado de Inclusión del SEIA**

<b>Obligación</b>	Actualizar el Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión comprendidos en el SEIA, que forma parte del Anexo II.
<b>Base Legal</b>	Inciso o del artículo 7° del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado por el D.S. N° 019-2009-MINAM.
<b>Información Reportada <sup>(1)</sup></b>	R.M. N° 157-2011-MINAM, Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA, modificada mediante las R.M. N° 298-2013-MINAM, R.M. N° 300-2013-MINAM, R.M. N° 186-2015-MINAM y R.M. N° 383-2016-MINAM.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Nota: (1) Información remitida por el Minam mediante Oficio N° 579-2015-MINAM/VMGA/DGPNIGA, recibido el 11 de noviembre de 2015, Oficio N° 251-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA, recibido el 3 de mayo de 2016, Oficio N° 350-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA, recibido el 08 de junio de 2016, y en la reunión del 25 de abril de 2016, convocada por la Defensoría del Pueblo.

De acuerdo al artículo 20° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, corresponde al Minam revisar y actualizar periódicamente el Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión comprendidos en el SEIA, en coordinación con las entidades que conforman el SEIA.

Para tal efecto, a través del artículo 21° del referido Reglamento, se establece que el Minam convocará a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, a las autoridades competentes y, de ser el caso, a la Dirección General de Programación Multianual del MEF, para revisar y precisar el referido Listado.

Ahora bien, el 21 de julio de 2011, el Minam aprobó la *Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA* y realizó hasta cuatro ajustes a la Primera

Actualización de dicho listado, respecto de los proyectos concernientes a los sectores de Agricultura<sup>62</sup>, Construcción y Saneamiento<sup>63</sup> y Comunicaciones<sup>64</sup>. Cabe señalar que las referidas modificaciones fueron solicitadas de manera formal por el Minagri, MVCS y el MTC, respectivamente.

Sin perjuicio de las modificaciones realizadas, llama la atención que habiendo transcurrido más de cinco años desde la publicación de la *Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA*, a la fecha, el Minam no haya convocado a las autoridades pertinentes, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el citado artículo 21°.

Atendiendo lo señalado, es necesario que el Minam cumpla con revisar la *Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA*, en coordinación con las autoridades competentes, conforme lo dispone el artículo 21° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, debido a que existen proyectos que requieren ser evaluados e incorporados.

**Casos emblemáticos: Evaluación del impacto ambiental de proyectos viales urbanos que afecten áreas verdes públicas o parques.**

A partir del incremento de proyectos urbanos, se advirtió que muchos de ellos, en ejecución, afectan o alteran áreas verdes o parques. Sin embargo, pese a los impactos negativos en el ambiente que ello implica, éstos no requieren certificación ambiental, que permita prevenir, minimizar o mitigar los posibles impactos de la referida afectación.

Un ejemplo de lo anterior, es el anuncio –desmentido posteriormente– por parte del Alcalde de la Municipalidad Distrital de Jesús María, respecto de la ampliación del número de carriles de la avenida Salaverry, lo cual implicaría el retiro o la tala de un significativo número de árboles, los cuales –como bien se conoce– cumplen un rol importante en la calidad de vida de las personas. Otro caso significativo fue la construcción del “by pass 28 de julio” en el que se registraron protestas por la tala de un conjunto de árboles.

En ese sentido, se observó que todo proyecto que implique la afectación o alteración de áreas verdes públicas o de parques –y no solo de los parques metropolitanos y zonales–, deberían de contar con su correspondiente certificación ambiental. Por tal motivo, la Defensoría del Pueblo recomendó al Minam modificar el mencionado listado de inclusión, a efectos de incluir los referidos proyectos.

En respuesta a la mencionada recomendación, el Minam señaló que de acuerdo al procedimiento previsto en el artículo 21° del Reglamento de la Ley del SEIA, se procedería a realizar los ajustes en el Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión, en aquello que fuera necesario. No obstante, a la fecha, continúa pendiente la modificación antes mencionada.

<sup>62</sup> Mediante la R.M. N° 298-2013-MINAM, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 01 de octubre de 2013.

<sup>63</sup> Mediante la R.M. N° 300-2013-MINAM, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 04 de octubre de 2013 y R.M. N° 383-2016-MINAM, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 14 de diciembre de 2016.

<sup>64</sup> Mediante la R.M. N° 186-2015-MINAM, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 01 de agosto de 2015.

## **Sobre la necesidad de articular el Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA con información de la Secretaría de la Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros**

De otro lado y sin perjuicio de lo expuesto, de la revisión de la *Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA*, la Defensoría del Pueblo observa lo siguiente:

- Se detalla en la referida actualización que los gobiernos regionales son competentes para emitir la certificación ambiental respecto de los proyectos de electricidad, hidrocarburos, pequeña minería y minería artesanal, pesca y acuicultura.
- Sin embargo, de la información remitida por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros,<sup>65</sup> se advierte que ningún sector transfirió funciones en el marco de descentralización y que únicamente las actividades de pequeña minería y minería artesanal, infraestructura de residuos sólidos del ámbito municipal y acuicultura cuentan con normativa especial de otorgamiento de competencias a gobiernos regionales y/o locales, conforme se detallará en el punto *Certificación ambiental otorgadas por los gobiernos regionales* del presente capítulo.
- De acuerdo con lo expuesto, se considera de suma importancia la participación de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, en el proceso de actualización del Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión comprendidos en el SEIA, con el objeto de que se precise las competencias transferidas a los gobiernos regionales y locales en el marco del proceso de descentralización.

### **2.1.6. Establecer un sistema electrónico para el registro de la información del SEIA**

El Minam tiene la obligación de establecer un sistema electrónico para el registro de la información que se genere en el marco SEIA, en coordinación con las autoridades competentes en la evaluación ambiental, debiendo incorporar o enlazar esta información al SINIA. A continuación, el reporte de dicha entidad sobre el cumplimiento de esta obligación:

---

<sup>65</sup> Mediante Oficio N° 633-2016-PCM/SD, recibido el 15 de agosto de 2016.

**Cuadro N° 12**

**Obligación relativa a establecer un sistema electrónico para el registro de información del SEIA**

<b>Obligación</b>	“El Minam en coordinación con las Autoridades Competentes que conforman el SEIA, establecerá un sistema electrónico para el registro de la información del SEIA. La información y data que se genere en el marco del SEIA deberá incorporarse o enlazarse al Sistema Nacional de Información Ambiental - SINIA.”
<b>Base Legal</b>	Artículo 60° del <i>Reglamento de la Ley del SEIA</i> , aprobado por el D.S. N° 019-2009-MINAM.
<b>Información Reportada <sup>(1)</sup></b>	Se crearon módulos informáticos con el fin de asegurar interoperabilidad de la información producida en el marco del SEIA. No obstante, estos módulos quedaron en desuso por la incompatibilidad con el software que actualmente utiliza la entidad.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Nota: (1) Información remitida por el Minam mediante Oficio N° 579-2015-MINAM/VMGA/DGPNIGA, recibido el 11 de noviembre de 2015, Oficio N° 251-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA, recibido el 3 de mayo de 2016, Oficio N° 350-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA, recibido el 08 de junio de 2016, y en la reunión del 25 de abril de 2016, convocada por la Defensoría del Pueblo.

Al respecto, cabe señalar que el referido aplicativo informático tiene como principal objetivo interconectar los sistemas existentes de las diversas autoridades ambientales a un solo sistema que contemple la totalidad de información que se genere en el marco del SEIA.

Sin embargo, conforme se aprecia, aun cuando se realizaron acciones a fin de dar cumplimiento a la obligación supervisada, éstas no cumplieron su objetivo debido a un cambio de software en la entidad. Tales limitaciones generan un retraso significativo en la implementación del sistema electrónico para el registro de la información del SEIA, así como una utilización ineficiente en los recursos.

La implementación de esta importante herramienta constituiría un importante avance, no solo en términos de transparencia y acceso a la información, toda vez que se encontraría enlazado con el SINIA, sino también por la interconexión informática que se generaría entre el Minam y las autoridades ambientales, articulando información importante para la planificación de la inversión, así como para su correspondiente supervisión.

## **2.2. Sobre las capacidades institucionales del Ministerio del Ambiente**

El Minam, en su calidad de ente rector y administrador del SEIA, cumple un rol fundamental para el adecuado funcionamiento del mismo. En efecto, dicha entidad no solo debe asegurar el mecanismo de integración y coordinación transectorial de la gestión ambiental entre los distintos niveles de gobierno, sino que también constituye la autoridad técnico-normativa a nivel nacional, encargada de dictar las normas y procedimientos relacionados al SEIA.

En ese sentido, este Ministerio cuenta con más de 16 funciones de acuerdo al artículo 7° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, por lo que para su adecuada ejecución requiere contar con capacidades suficientes, principalmente vinculadas al personal encargado de su ejecución, así como de los recursos financieros que se destinen para ello.

En efecto, conforme se puede apreciar de la evaluación del cumplimiento la implementación de solo seis funciones, su ejecución involucra un constante monitoreo del funcionamiento del SEIA, así como del fortalecimiento de las capacidades de las autoridades competentes,

para lo cual se requiere contar con información adecuada y precisa, entre otros elementos. Al respecto, se evidenció la existencia de funciones que el Minam no ha cumplido desde la entrada en vigencia del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, lo cual resulta preocupante.

Por tal motivo, en el marco de la supervisión realizada se le solicitó información en relación al personal y presupuesto asignado a la Dirección General de Políticas Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental, dirección a través de la cual el Minam ejecuta las funciones como ente rector del SEIA.

En ese sentido, de la información reportada, en los últimos seis años, la citada dirección cuenta –para la ejecución de las más de 16 funciones asignadas en el marco del SEIA– con el siguiente personal:<sup>66</sup>

**Cuadro N° 13**  
**Personal asignado al SEIA del Minam**

Año	Total
2010	3
2011	4
2012	4
2013	9
2014	7
2015	9

Fuente: Minam

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la revisión del Cuadro N° 13, se puede observar que el número de personal incrementó. Sin embargo, para el año 2015 la Dirección General de Políticas Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental tan solo contó con un total nueve funcionarios para cumplir con las obligaciones encargadas al Minam como ente rector del SEIA.

Con relación al presupuesto otorgado por el Minam a la citada Dirección para el cumplimiento de sus funciones, dicha entidad reportó que, entre el año 2010 y 2015, contó con el siguiente<sup>67</sup>:

**Cuadro N° 14**  
**Presupuesto aplicado al SEIA del Minam**

Año	Asignado	Ejecutado
2010	571,099.00	570,099.00
2011	655,099.00	654,099.00
2012	736,626.00	736,625.00
2013	908,478.00	907,121.01
2014	666,295.00	664,612.16
2015	796,600.00	796,557.06

Fuente: Minam

Elaboración: Defensoría del Pueblo

<sup>66</sup> Información remitida mediante Oficio N° 350-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA, recibido el 08 de junio de 2016.

<sup>67</sup> Ibidem.

Conforme se puede advertir en el Cuadro N° 14, el presupuesto asignado a la Dirección General de Políticas Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental se incrementó en tres oportunidades entre los años 2010 y 2015, siendo el año 2013 el año con mayor presupuesto asignado, con un total de S/ 908,478.00. Para el año 2015, el referido presupuesto disminuyó a S/ 796,600.00, pero por encima del presupuesto asignado durante el 2014.

Al respecto, a través de un documento remitido a la Defensoría del Pueblo, dicha instancia reportó la necesidad de que se incremente su número de profesionales y presupuesto a fin de cumplir con las obligaciones establecidas. Al respecto, la Dirección General de Políticas Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental señala:<sup>68</sup>

Cabe precisar que considerando la cantidad de personas y el presupuesto asignado para el cumplimiento de las tareas que conlleva la implementación de la función rectora del SEIA, se ha venido cumpliendo con atender las metas establecidas, sin embargo es imprescindible que el número de profesionales y el presupuesto se incremente, a fin de cumplir con los retos y contexto que conlleva la nueva institucionalidad en el marco de esta función.

En efecto, la importancia, el número y la complejidad de las funciones de la mencionada Dirección exigen para su implementación una serie de actuaciones, que no pueden ser realizadas por tan solo nueve funcionarios y con presupuesto insuficiente.

Ahora bien, de acuerdo al Manual de Organización de Funciones (MOF)<sup>69</sup> del Minam, el personal asignado a la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental para el cumplimiento de sus funciones sobre proyectos de inversión y sin considerar los referidos a evaluación ambiental estratégica, únicamente asciende a siete cargos. Sin embargo, debido a que la referida Dirección también administra el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, entre otras funciones, dichos funcionarios no realizan exclusivamente esta labor, lo que se refleja en los resultados de la presente supervisión.

En ese sentido, resulta fundamental la creación de una unidad orgánica al interior de la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental, que tenga a su cargo las labores de administración del SEIA, que permita una adecuada labor. Para tal efecto, se le debe dotar del personal y presupuesto suficiente, de tal manera que cumpla con las funciones que a la fecha se encuentran pendientes de ejecución y ejecute las obligaciones que deben realizarse de manera periódica pero que, a la fecha, solo se han realizado una única vez. Todo ello sin perjuicio de las acciones de seguimiento al funcionamiento del SEIA, el análisis de sus fortalezas y debilidades, así como la elaboración de propuestas de alternativas de solución frente a los problemas que advierta.

### **2.3. Rol de las autoridades sectoriales, regionales y locales**

Corresponde a las autoridades sectoriales emitir la certificación ambiental de los proyectos o actividades de alcance nacional o multirregional, en el ámbito de sus respectivas competencias. Entretanto, corresponde a las autoridades regionales y locales, emitir la certificación ambiental de los proyectos que dentro del marco del proceso de descentralización resulten de su competencia.

---

<sup>68</sup> *Ibidem.*

<sup>69</sup> Aprobado por la Resolución Ministerial N° 0168-2011-MINAM

En ese sentido, entre otras funciones, corresponde a las autoridades competentes:

---

#### **Funciones de las autoridades competentes del SEIA**

- Orientar a los administrados y terceros en general, acerca de las funciones a su cargo y el cumplimiento de las normas legales y otros dispositivos emitidos para la evaluación de impacto ambiental.
- Emitir normas, guías técnicas, criterios, lineamientos y procedimientos para regular y orientar el proceso de evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión a su cargo, en coordinación con el Minam y en concordancia con el marco normativo del SEIA.
- Aprobar la clasificación y los Términos de Referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental semidetallado y del estudio de impacto ambiental detallado, bajo su ámbito.
- Asegurar y facilitar el acceso a la información, así como la participación ciudadana en todo el proceso de la evaluación de impacto ambiental, de acuerdo a las normas correspondientes.
- Requerir, cuando corresponda, la opinión técnica de otras autoridades con competencias ambientales y merituarla; así como emitir dicha opinión cuando le sea requerida, conforme a Ley.
- Otorgar en forma exclusiva y excluyente la certificación ambiental para las categorías I, II y III, de acuerdo a lo señalado en el Título II del presente Reglamento.
- Realizar acciones de fiscalización posterior de conformidad con lo establecido en el artículo 32° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y el Decreto Supremo N° 096-2007-PCM, que regula la fiscalización posterior aleatoria de los procedimientos administrativos por parte del Estado, para comprobar la veracidad de la información recibida en el proceso de evaluación de impacto ambiental y de haberse presentado información falsa o fraudulenta podrá someterse la inscripción del administrado en la Central de Riesgo Administrativo regulada en la Resolución Ministerial N° 048-2008-PCM.
- Evaluar la gestión del SEIA en el ámbito de sus respectivas competencias, así como adoptar las medidas correctivas que resulten necesarias para lograr eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones y facultades, conforme a ley.

---

#### **2.3.1. Certificación ambiental otorgada por los gobiernos regionales**

El artículo 17° de la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, modificada por el Decreto Legislativo N° 1078, establece que corresponde a las autoridades regionales y locales, emitir la certificación ambiental de los proyectos que dentro del marco del proceso de descentralización resulten de su competencia. Por su parte, la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM dispone que, en concordancia con lo previsto en la *Ley de Bases de la Descentralización*, Ley N° 27783, las autoridades nacionales revisarán los procedimientos relacionados al SEIA a su cargo para determinar aquellos que serán conducidos desde el nivel nacional, y aquellos que se descentralizarán progresivamente a los gobiernos regionales y locales. Asimismo, se estableció que, hasta que no opere la transferencia de competencias, las autoridades sectoriales ejercerán estas competencias.

Para la supervisión del cumplimiento de la citada obligación, se revisó la siguiente información:

- Información remitida —a requerimiento de la Defensoría del Pueblo— por las autoridades sectoriales, respecto de las competencias en materia de certificación ambiental transferidas a los gobiernos regionales.
- Primera Actualización del Listado de Inclusión y sus modificaciones.<sup>70</sup>
- Normativa vigente relacionada.

Como resultado se obtuvo la información detallada en el siguiente cuadro:

---

<sup>70</sup> Aprobada por la R.M. N° 157-2011-MINAM, modificada mediante las R.M. N° 298-2013-MINAM, R.M. N° 300-2013-MINAM y R.M. N° 186-2015-MINAM.

Cuadro N° 15

Transferencia de competencias de certificación ambiental a los gobiernos regionales según las autoridades sectoriales y la Primera Actualización del Listado de Inclusión

Sector	Información reportada	Primera Actualización del Listado de Inclusión	Comentarios
<b>Electricidad</b>	<p>El Minem informó que, a través de la R.M. N° 550-2006-MEM/DM, el D.S. N° 011-2009-EM y la R.M. N° 525-2012-MEM/DM, se transfirió la competencia en certificación ambiental respecto de los siguientes proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Generación y transmisión con potencia menor e iguales a los 20MW.</li> <li>- Distribución eléctrica cuya demanda máxima sea inferior a 30MW.</li> <li>- Proyectos de electrificación rural (sistemas eléctricos rurales) que se desarrollen dentro de la circunscripción regional. <ul style="list-style-type: none"> <li>» Líneas y redes eléctricas de distribución para SER hasta 36kv.</li> <li>» Pequeñas centrales hidráulicas hasta 500KW.</li> <li>» Pequeñas centrales térmicas hasta 500KW.</li> <li>» Pequeñas centrales de generación eólica hasta 500KW.</li> <li>» Sistemas fotovoltaicos para SER.</li> <li>» Combinación de las tecnologías anteriores.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Se transfirió la función de certificación ambiental en el marco del proceso de descentralización, respecto de los siguientes proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Distribución eléctrica cuya demanda máxima sea inferior a 30MW.</li> <li>- Proyectos de electrificación rural (sistemas eléctricos rurales) que se desarrollen dentro de la circunscripción regional.</li> </ul>	<p>De la revisión de las resoluciones reportadas por el Minem, se advierte que mediante la función h) del art. 59° de la <i>Ley Orgánica de Gobiernos Regionales</i>, Ley N° 27867, se transfieren las siguientes funciones: <i>Evaluar y aprobar estudios de impacto ambiental para actividades eléctricas (...)</i>.</p> <p>Al respecto, cabe señalar que la citada función señala lo siguiente: <i>Aprobar y supervisar los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de su circunscripción, implementando las acciones correctivas e imponiendo las sanciones correspondientes.</i></p> <p>Es decir, solo hace referencia a la aprobación y supervisión de los PAMA y no respecto a la evaluación y aprobación de estudios de impacto ambiental para actividades eléctricas.</p>

*El camino hacia proyectos de inversión sostenibles  
Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú*

Sector	Información reportada	Primera Actualización del Listado de Inclusión	Comentarios
<p><b>Hidrocarburos</b></p>	<p>El Minem no remite respuesta alguna.</p>	<p>Se transfirió la función de certificación ambiental en el marco del proceso de descentralización, respecto de los siguientes proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grifos, estaciones de servicios y gasocentros.</li> <li>- Plantas envasadoras de Gas Licuado de Petróleo.</li> <li>- Instalación de los establecimientos de venta al público de gas natural vehicular.</li> <li>- Plantas de abastecimiento de hidrocarburos que no estén comprendidos dentro de otro proyecto de inversión regulado por otro sector.</li> <li>- Concesiones de distribución de gas natural (transporte y distribución) dentro de la circunscripción regional.</li> </ul>	<p>De la revisión de la normativa vigente, se advirtió que mediante la R.M. N° 550-2006-MEM/DM y la R.M. N° 525-2012-MEM/DM, se habría transferido la función de <i>Evaluar y aprobar estudios de impacto ambiental para actividades de hidrocarburos</i> (grifos, estaciones de servicios y gasocentros y plantas envasadoras de Gas Licuado de Petróleo, entre otras), en virtud al literal h) del art. 59° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.</p> <p>Al respecto, cabe señalar que la citada función señala lo siguiente: <i>Aprobar y supervisar los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de su circunscripción, implementando las acciones correctivas e imponiendo las sanciones correspondientes.</i></p> <p>Es decir, solo hace referencia a la aprobación y supervisión de los PAMA y no respecto a la evaluación y aprobación de estudios de impacto ambiental para actividades de hidrocarburos.</p>

Sector	Información reportada	Primera Actualización del Listado de Inclusión	Comentarios
<b>Minería</b>	<p>El Minem informó que, a través de la R.M. N° 126-2013-MEM-DM, se transfirió la competencia en certificación ambiental respecto de los siguientes proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Explotación, beneficio minero y transporte de minerales (minero ductos, tuberías, cable carriles, fajas transportadoras de minerales, transporte de minerales en camiones, trenes, realizados por operadores mineros) – pequeña minería y minería artesanal, metálica y no metálica, y sus modificatorias considerando sus componentes auxiliares y complementarios, entre ellos, grifos de abastecimiento de combustibles, tanques de almacenamiento de combustibles, polvorines, planta de tratamiento de aguas, líneas de transmisión eléctricas, subestaciones eléctricas, centrales hidroeléctricas, represas, diques, infraestructura de disposición de residuos sólidos, campamentos.</li> <li>- Exploración minera – pequeña minería y minería artesanal, metálica y no metálica, y sus modificatorias con sus componentes auxiliares y complementarios, entre ellos, grifos de abastecimiento de combustibles, tanques de almacenamiento de combustibles, caminos de acceso, plantas de tratamiento de aguas, líneas de transmisión eléctricas, centrales hidroeléctricas, subestaciones eléctricas, campamentos, infraestructura de disposición de residuos sólidos.</li> </ul>	<p>Se transfirió la función de certificación ambiental en el marco del proceso de descentralización, respecto de los siguientes proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Explotación, beneficio minero y transporte de minerales (minero ductos, tuberías, cable carriles, fajas transportadoras de minerales, transporte de minerales en camiones, trenes, realizados por operadores mineros) – pequeña minería y minería artesanal, metálica y no metálica, y sus modificatorias considerando sus componentes auxiliares y complementarios, entre ellos, grifos de abastecimiento de combustibles, tanques de almacenamiento de combustibles, polvorines, planta de tratamiento de aguas, líneas de transmisión eléctricas, subestaciones eléctricas, centrales hidroeléctricas, represas, diques, infraestructura de disposición de residuos sólidos, campamentos.</li> <li>- Exploración minera – pequeña minería y minería artesanal, metálica y no metálica, y sus modificatorias con sus componentes auxiliares y complementarios, entre ellos, grifos de abastecimiento de combustibles, tanques de almacenamiento de combustibles, caminos de acceso, plantas de tratamiento de aguas, líneas de transmisión eléctricas, centrales hidroeléctricas, subestaciones eléctricas, campamentos, infraestructura de disposición de residuos sólidos.</li> </ul>	<p>De la revisión de la normatividad vigente, se advierte que mediante el artículo 9° y la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1105, se otorga competencia en materia de certificación ambiental a los gobiernos regionales respecto de la pequeña minería y minería artesanal.</p>

*El camino hacia proyectos de inversión sostenibles  
Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú*

Sector	Información reportada	Primera Actualización del Listado de Inclusión	Comentarios
<b>Pesca y Acuicultura</b>	<p>Produce informó que, a través de la R.M. N° 175-2006-PRODUCE y 213-2006-PRODUCE, se transfirió la competencia en Certificación Ambiental respecto de los siguientes proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Procesamiento pesquero artesanal, para micro y pequeña empresa, considerando sus componentes auxiliares y complementarios.</li> <li>- Acuicultura de menor escala y para el caso de colectores; acuicultura de repoblamiento, de subsistencia y producción de semillas/ovas/alevinos y acuicultura de investigación.</li> <li>- Extracción de acopio de especies ornamentales e instalación de infraestructura de acuarios.</li> </ul> <p>En adición a ello, señaló que, mediante D.S. N° 008-2016-PRODUCE, <i>que establece disposiciones para fortalecer el ordenamiento pesquero en materia de procesamiento pesquero artesanal del recurso Anchoqueta (Engraulis ringens) y Anchoqueta Blanca (Anchoa nasus)</i>, se dispuso lo siguiente:</p> <p>(...) en el marco del proceso de descentralización de la gestión del Estado, la competencia de la autoridad para emitir actos administrativos en materia de procesamiento pesquero depende de la clase de procesamiento que se trate: en materia de procesamiento artesanal la autoridad competente es el Gobierno Regional correspondiente, y en materia de procesamiento industrial, la autoridad competente es el Ministerio de la Producción (...).</p>	<p>Se transfirió la función de Certificación Ambiental en el marco del proceso de descentralización, respecto de los siguientes proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Procesamiento pesquero artesanal para la micro y pequeña empresa, considerando sus componentes auxiliares y complementarios.</li> <li>- Acuicultura de menor escala y para el caso de colectores, acuicultura de repoblamiento, de subsistencia y producción de semillas /ovas /alevinos y acuicultura de investigación.</li> <li>- Extracción y acopio de especies ornamentales e instalación de infraestructura de acuarios.</li> </ul>	<p>De la revisión de la normativa vigente, se advierte que, a través del art. 30° del Decreto Legislativo N° 1195, que aprueba la <i>Ley General de Acuicultura</i> y el artículo 11° de su Reglamento, se otorga competencia a los gobiernos regionales en materia de certificación ambiental solo respecto de las actividades acuícolas.</p>

Sector	Información reportada	Primera Actualización del Listado de Inclusión	Comentarios
Salud	Reportan no haber transferido la función de certificación ambiental a los gobiernos regionales.	No ha recibido la función de certificación ambiental en el marco del proceso de descentralización.	<p>De la revisión de la normativa vigente, se advierte que mediante la Quinta Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, Ley N° 30372, se modifica el numeral 32.1 del art. 32° de la <i>Ley General de Residuos Sólidos</i>, Ley N° 27314, modificado por el artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1065, conforme al siguiente detalle:</p> <p>Artículo 32°: Construcción de infraestructura  32.1 Los proyectos de infraestructura de residuos sólidos del ámbito municipal deben ser aprobados, según su alcance, de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Por la Municipalidad Provincial cuando la infraestructura preste el servicio a uno o más distritos de la provincia.</li> <li>b) Por el Gobierno Regional cuando el servicio sea a dos o más provincias de la región.</li> <li>c) Por la Digesa cuando el servicio corresponda a dos o más regiones.</li> </ul> <p>Para todos los casos se requerirá de la aprobación del respectivo Estudio Ambiental y la opinión técnica favorable del proyecto otorgada por la unidad orgánica especializada de la institución que aprueba el proyecto”.</p>

*El camino hacia proyectos de inversión sostenibles  
Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú*

Sector	Información reportada	Primera Actualización del Listado de Inclusión	Comentarios
<b>Agricultura y Riego Turismo, Defensa, Industria, Transportes, Comunicaciones, Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento</b>	Reportan no haber transferido la función de certificación ambiental a los gobiernos regionales.	No ha recibido la función de certificación ambiental en el marco del proceso de descentralización.	

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo con el Cuadro N° 15, según las autoridades sectoriales y lo establecido en la *Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA*, los gobiernos regionales contarían con competencia para emitir certificación ambiental respecto de los proyectos del sector Energía y Minas, así como del sector Pesca, conforme a lo reportado por las autoridades sectoriales y de acuerdo a lo establecido en la *Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA*.

Sin embargo, de la revisión de la normativa vigente, la Defensoría del Pueblo advirtió algunas inconsistencias, las cuales se detallan a continuación:

- Con relación a los sectores Hidrocarburos y Electricidad

Llama la atención que el Minem, a partir de la función denominada *Aprobar y supervisar los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de su circunscripción, implementando las acciones correctivas e imponiendo las sanciones correspondientes*, disponga que también deba entenderse que se transfiere la función *Evaluar y aprobar estudios de impacto ambiental para actividades eléctricas, en el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*, prevista en el inciso h) del art. 59° de la *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*.

Al respecto, es preciso recordar que, en virtud del principio de legalidad, ninguna competencia está sujeta a interpretación, sino que debe preverse en forma expresa mediante ley.

- Con relación al sector Minería

El Minem reportó que, mediante la Resolución Ministerial N° 126-2013-MEM-DM, se transfirió la competencia en materia de certificación ambiental respecto de la pequeña minería y la minería artesanal.

Sin embargo, de la revisión de la referida resolución no se advierte ello, debido a que únicamente se detallan competencias relacionadas con *Fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a ley*<sup>71</sup>, *otorgar concesiones para la pequeña minería y minería artesanal de alcance regional*<sup>72</sup>, entre otros.

Es a partir de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1105, emitido en el año 2012, que se establecen disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal,<sup>73</sup> y se otorga competencia en materia de certificación ambiental a los gobiernos regionales respecto de la pequeña minería y minería artesanal, a través del artículo 9° y la Segunda Disposición Complementaria Final del citado Decreto.

<sup>71</sup> De acuerdo al literal c) del artículo 59° de la Ley N° 27867, *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*.

<sup>72</sup> De acuerdo al literal f) del artículo 59° de la Ley N° 27867, *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*.

<sup>73</sup> Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 19 de abril de 2012.

- Con relación a Pesca y Acuicultura

Aun cuando la autoridad sectorial reporta que transfirió la competencia mediante resoluciones ministeriales, de la revisión de la normativa vigente se advierte que, a través de una norma especial, se otorgó competencia a los gobiernos regionales en materia de certificación ambiental únicamente respecto de las actividades acuícolas.

- Con relación al sector Salud

A partir de la entrada en vigencia de la Quinta Disposición Complementaria Modificatoria de la *Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016*, Ley N° 30372<sup>74</sup>, los gobiernos regionales son competentes en materia de certificación ambiental respecto de los proyectos de *infraestructura de residuos sólidos del ámbito municipal*, cuando el servicio sea a dos o más provincias de la región.

### **2.3.2. Sobre las normas que regulan la descentralización de competencias**

La *Ley de Bases de la Descentralización*, Ley N° 27783, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 20 de julio de 2002, establece que la descentralización se rige por los siguientes principios:

- Es permanente
- Es dinámica
- Es irreversible
- Es democrática
- Es integral
- Es subsidiaria
- Es gradual

Así, por ejemplo, el proceso de descentralización es gradual, en tanto se realiza por etapas en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad.

Posteriormente, en noviembre de 2002, se emitió la *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*, Ley N° 27867, que tiene por finalidad regular la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales, así como definir su organización democrática, descentralizada y desconcentrada, conforme a la Constitución Política y la *Ley de Bases de la Descentralización*.

En cuanto al proceso de transferencia, dicho texto normativo prevé en su artículo 83° la organización para la transferencia, estipulando que esta se inicia cuando las comisiones sectoriales de transferencia proponen su plan anual de transferencia ante el Consejo Nacional de Descentralización – actualmente, Secretaria de la Descentralización de la PCM – la cual evalúa y articula para coordinar la formulación del Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los gobiernos regionales y locales, el mismo que será presentado

---

<sup>74</sup> Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 06 de diciembre de 2015.

para su aprobación por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, conforme se muestra a continuación:

**Gráfico N° 13**  
**Organización de la transferencia en el marco del proceso de descentralización**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Ahora bien, la referida *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales* contempla un conjunto de funciones específicas que ejercen los gobiernos regionales y, en el artículo 53°, sus funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial. Sin embargo, de la revisión del mencionado texto normativo, se observa que no se encuentra contemplada expresamente la función de certificación ambiental.

### 2.3.3. Las acciones reportadas por la Secretaría de la Descentralización de la PCM

Frente a dicha situación, en marzo del año 2014, la Secretaría de la Descentralización de la PCM —instancia responsable de dirigir y conducir el proceso de descentralización— emitió la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 018-2014-PCM/SD, la cual dispuso lo siguiente:

(...) para los efectos del proceso de transferencia de las funciones sectoriales a los gobiernos regionales, previstas en normas especiales, no incorporadas expresamente en alguna de las funciones descritas en la *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*, corresponde que las Comisiones Sectoriales de Transferencia, prevean la transferencia de dichas funciones sectoriales previstas en normas especiales, en los Planes Anuales Sectoriales de Transferencia a que alude el artículo 83° de la *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*.

De acuerdo con dicha disposición, para el proceso de transferencia, las funciones no incorporadas expresamente en la *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales* —como el caso de la función de certificación ambiental— requieren seguir con el procedimiento previsto en el artículo 83° de la referida ley.

Al respecto, la Secretaría de la Descentralización de la PCM reportó a la Defensoría del Pueblo la siguiente información:<sup>75</sup>

- Mediante diversos decretos supremos, se han aprobado los planes anuales de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales de los años 2003 al 2010, en los cuales no consta que la función de certificación ambiental haya sido incorporada en algún plan anual de transferencia de competencias.

<sup>75</sup> A través del Oficio N° 633-2016-PCM/SD, recibido el 15 de agosto de 2016.

- El MTC en su Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales y Desarrollo de la Gestión Descentralizada – Sector Transportes del año 2012, aprobado por Resolución Ministerial N° 419-2012-MTC/01, ha incorporado la función de “Conducir el proceso de certificación ambiental de proyectos de alcance regional y los que señale el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental”. Sin embargo, dicho proceso no ha culminado con la emisión del correspondiente decreto supremo.
- La situación expuesta ha sido informada al Minam y a diversas entidades que han formulado consultas sobre la materia, entre las cuales se encuentra la Contraloría General de la República.
- Se ha culminado un proceso de asistencia técnica con el MTC —en el que el Minam estuvo presente—, a fin de viabilizar la suscripción de convenios de delegación de competencias en materia de certificación ambiental con los gobiernos regionales y locales.

En tal sentido, de conformidad con la información proporcionada por la Secretaría de la Descentralización de la PCM, ningún sector ha cumplido con transferir competencias en materia de certificación ambiental en el marco del proceso de descentralización al que se refiere la *Ley de Bases de la Descentralización*.

#### **2.3.4. Las acciones reportadas por el Ministerio del Ambiente**

Como resultado de las acciones de supervisión efectuadas por la Defensoría del Pueblo en torno al SEIA, se solicitó información al Minam referida a las certificaciones ambientales que estarían emitiendo los gobiernos regionales.

Al respecto, en cumplimiento de la función de conducir el registro administrativo de las certificaciones ambientales concedidas o denegadas por los organismos correspondientes<sup>76</sup>, durante los años 2014 y 2015, el Minam requirió la mencionada información a los sectores y gobiernos regionales.

Con relación a los gobiernos regionales, el Minam obtuvo información de las certificaciones ambientales otorgadas por 17 de ellos, identificando la existencia de instrumentos de gestión ambiental aprobados para proyectos de inversión en el ámbito de los sectores Agricultura, Defensa, Electricidad, Hidrocarburos, Acuicultura, Pesca, Salud, Transportes, Vivienda y actividades de pequeña minería y minería artesanal.

A partir de la información brindada por el citado Ministerio, se identificó que los gobiernos regionales aprobaron instrumentos de gestión ambiental para proyectos de inversión que no se transfirieron en el marco del proceso de descentralización, lo que —según refiere— puso en conocimiento de las autoridades competentes.

A continuación, los hallazgos de la Defensoría del Pueblo a partir de la información sobre las certificaciones ambientales reportadas al Minam por los gobiernos regionales:

---

<sup>76</sup> Función que tenía el Minam en el marco de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su Reglamento y que, posteriormente, fue asignada al Senace, conforme se abordará en los capítulos II y IV del presente informe.

**Cuadro N° 16**  
**Certificaciones ambientales reportadas al Minam por los gobiernos regionales**

N°	Región	Agricultura	Turismo	Defensa	Electricidad	Hidrocarburos	Pequeña Minería y Minería Artesanal	Industria	Pesca	Acuicultura	Salud	Transportes	Comunicaciones	Vivienda
1	Amazonas				x	x	x			x				
2	Ancash	x							x	x		x		x
3	Apurímac	x		x								x		x
4	Arequipa				x	x	x		x	x		x		
5	Cajamarca					x						x		
6	Callao					x	x							
7	Cusco	x									x	x		x
8	Huancavelica						x							
9	Huánuco						x			x				
10	Ica						x			x				
11	Junín						x		x	x				
12	La Libertad	x			x						x	x		x
13	Lambayeque									x				
14	Lima						x			x	x			
15	Moquegua				x	x	x			x				
16	Piura				x	x	x							
17	Tacna					x	x		x	x				

**Leyenda**

No transferencia de competencias en el marco del proceso de descentralización.	
No transferencia de competencias en el marco del proceso de descentralización. Sin embargo, Ministerios reportan transferencia mediante resoluciones sectoriales.	
Competencias otorgadas mediante Ley especial.	
Certificaciones ambientales reportadas al Minam por los gobiernos regionales.	x

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Sobre el particular, se observa lo siguiente:

- i. De la revisión de las columnas sombreadas de plomo en el Cuadro N° 16, los gobiernos regionales de Amazonas, Ancash, Arequipa, Cajamarca, Callao, Junín, La Libertad, Moquegua, Piura y Tacna emitieron la certificación ambiental respecto de los sectores Electricidad, Hidrocarburos y Pesca. Al respecto, según el Minam y de acuerdo a lo establecido en la Primera Actualización del Listado de Inclusión, se habría realizado en virtud a las competencias transferidas en el marco del proceso de descentralización.

Sin embargo, ello no resulta acorde con lo señalado por la Secretaría de Descentralización, entidad que informó que, al 12 de agosto de 2016, ningún sector ha cumplido con transferir estas competencias en el marco del proceso de descentralización.

- ii. Ahora bien, aun cuando los sectores no hayan cumplido con transferir competencias en el marco del proceso de descentralización, conforme se señaló anteriormente, se pueden otorgar competencias a los gobiernos regionales a través de normas especiales.

De acuerdo con ello, mediante el Decreto Legislativo N° 1105, *Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal*, y el Decreto Legislativo N° 1195, que aprueba la *Ley General de Acuicultura*, se otorgaron competencias a los gobiernos regionales en materia de certificación ambiental respecto a los sectores Minería, específicamente pequeña minería y minería artesanal, así como Acuicultura, actividades que se encuentran sombreadas de verde en el Cuadro N° 16.

Al respecto, cabe señalar que de la revisión de la normatividad vigente, no se advirtió normas especiales que otorgaran la referida competencia a los gobiernos regionales respecto de las actividades de electricidad, hidrocarburos y pesca.

- iii. Por otro lado, conforme se puede apreciar en las columnas sombreadas de azul en el Cuadro N° 16, los gobiernos regionales de Ancash, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cusco, La Libertad y Lima emitieron certificación ambiental respecto de los sectores Agricultura, Defensa, Salud, Transporte y Vivienda, sin contar con competencias transferidas en el marco del proceso de descentralización.

Sobre el particular, resulta pertinente precisar que, en relación al sector Salud, se advirtió la existencia de una norma especial mediante la cual se otorga a los gobiernos regionales facultades en materia de certificación ambiental, solo respecto de infraestructuras de residuos sólidos del ámbito municipal, cuyo servicio sea a dos o más provincias de la región. Ahora bien, de la revisión de los proyectos del sector Salud, respecto de los cuales los gobiernos regionales emitieron certificación ambiental, se advirtió que no corresponden a los mencionados proyectos, por tanto, no actuaron conforme la normatividad vigente.

De acuerdo a lo expuesto, se advierte que tanto el Minam –ente rector del SEIA–, como los gobiernos regionales, no han identificado claramente las competencias en materia de certificación ambiental a cargo de los gobiernos regionales.

En ese sentido, es fundamental que dicho Ministerio convoque a las autoridades nacionales sectoriales, así como a la Secretaría de la Descentralización de la PCM, a fin de identificar y determinar los sectores que en el marco del proceso de la descentralización se encuentran habilitados para transferir funciones en materia de certificación ambiental, de acuerdo a su correspondiente Plan Anual; o, de ser el caso, a las normas especiales mediante las cuales se otorga funciones en dicha materia de manera expresa a los gobiernos regionales.

Obtenida dicha información y con el fin de brindar y orientar de manera idónea respecto de los proyectos de inversión sujetos al SEIA, corresponde precisar la información recogida en la *Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA*. Asimismo, resulta de suma importancia que las autoridades nacionales sectoriales realicen las acciones correspondientes ante la Secretaría de la Descentralización, a efectos de regularizar, de ser el caso, la transferencia de competencias en materia de certificación ambiental respecto de los sectores que no se cumplió con el proceso de descentralización conforme a ley.

### CAPÍTULO III

#### BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PRINCIPALES OBLIGACIONES DEL SEIA A CARGO DE LAS AUTORIDADES SECTORIALES<sup>77</sup>

De acuerdo con los reportes mensuales que emite la Defensoría del Pueblo, los conflictos socioambientales ocupan el primer lugar de conflictividad social en nuestro país. Entre las principales causas destaca el temor de la población a los daños ambientales que puedan derivarse de los proyectos de inversión.

En muchos casos, la conflictividad social es el resultado de la falta o escasa confianza de la población en las instituciones responsables de garantizar proyectos de inversión ambiental y socialmente responsables, por situaciones ocurridas en el pasado que han afectado el ambiente y han puesto en riesgo la salud y forma de vida de la población. En estos casos, sin duda, el Estado también fue y es responsable de los impactos que pudieron prevenirse mejorando la evaluación ambiental de proyectos de inversión.

Para revertir dicha situación que afecta al Estado, al sector privado y a la población, se requiere mejorar la gestión y el trabajo realizado a cargo de las entidades responsables de garantizar una adecuada evaluación ambiental de proyectos. Para lograr este fin, resulta de máxima importancia que estas entidades cuenten con las herramientas normativas que les permitan llevar a cabo una adecuada labor y que cuenten con las capacidades institucionales requeridas para estas tareas. Al respecto, las autoridades competentes son las siguientes:

**Cuadro N° 17**  
**Autoridades Competentes del SEIA**

<b>Alcance del Proyecto de Inversión</b>	<b>Nacional o Multirregional</b>		<b>Regional</b>	<b>Local</b>
	Autoridades Sectoriales	Senace	Gobiernos Regionales	Municipalidades Provinciales
<b>Autoridades Competentes</b>	Respecto a los EIA-d, conforme al "cronograma de transferencia de funciones de las autoridades sectoriales al Senace", aprobado por el D.S. N° 006-2015-MINAM.		En el marco de las competencias y funciones sectoriales transferidas a los gobiernos regionales y locales, conforme al marco legal vigente en materia de descentralización, o conforme a las normas especiales emitidas para tal fin.	

Fuente: D.S. N° 006-2015-MINAM, Ley N° 27446, Ley N° 29968.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En este orden de ideas, el presente capítulo contiene un balance del nivel de cumplimiento por parte de las autoridades sectoriales que conducen los procesos de evaluación de impacto ambiental y otorgan, de manera exclusiva y excluyente, la certificación ambiental de los proyectos de inversión de alcance nacional, multirregional, así como de alcance regional y local, siempre que no se hayan transferido las competencias.

<sup>77</sup> El detalle de la información referida al cumplimiento de las obligaciones por parte de las autoridades sectoriales se encuentra contenido en el Capítulo IV del presente informe.

De acuerdo con ello, se supervisó a las autoridades sectoriales que se encuentran organizadas de la siguiente manera:

**Cuadro N° 18  
Autoridades Sectoriales del SEIA**

Autoridad Sectorial		Instancia responsable		Actividad / Sector	
1	Minagri	1	Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios	1	Agricultura y Riego (en adelante, Agricultura)
2	Mindef	2	Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú	2	Defensa
3	Minem	3	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos	3	Electricidad
		4	Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros	4	Hidrocarburos
				5	Exploración minera
4	Produce	5	Dirección General de Asuntos Ambientales	6	Explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero (en adelante Explotación minera)
		6	Dirección General de Extracción y Producción Pesquera para Consumo Humano Directo	7	MYPE e Industria (en adelante, Industria)
		7	Dirección General de Extracción y Producción Pesquera para Consumo Humano Indirecto	8	Acuicultura
5	Minsa	8	Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria	9	Pesca
6	MTC	9 <sup>78</sup>	Dirección General de Regulación y Asuntos Internacionales de Comunicaciones	10	Salud
			Dirección General de Asuntos Socio Ambientales	11	Comunicaciones
		10	Dirección General de Asuntos Socio Ambientales	12	Transportes
7	Mincetur	11	Dirección General de Políticas de Desarrollo Turístico	13	Turismo
8	MVCS	12	Dirección General de Asuntos Ambientales	14	Vivienda, Construcción y Saneamiento (en adelante, Vivienda)

Fuente: ROF del Minagri, Mindef, Minem, Produce, Minsa, MTC, Mincetur y MVCS.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

<sup>78</sup> Mediante R.M. N° 592-2010-MTC/01, emitida el 21 de diciembre de 2010, la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales asumió temporalmente las funciones de evaluar y certificar ambientalmente los proyectos de inversión del sector Comunicaciones, con lo cual la Dirección General de Regulación y Asuntos Internacionales de Comunicaciones solo mantiene las funciones de formular normas ambientales y coordinar asuntos relacionados con la gestión ambiental de las actividades de comunicaciones.

**A TENER EN CUENTA: EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN MINERA**

Conforme se puede apreciar en el Cuadro N°18, se han considerado 14 actividades o sectores. Al respecto, aun cuando las actividades de exploración y explotación minera corresponden al sector Minería, se tratarán en forma independiente, debido a que su regulación sectorial se viene desarrollando también de manera independiente.

La presente supervisión priorizó un total de 12 obligaciones en razón a su importancia en la implementación del SEIA. Estas obligaciones se encuentran establecidas en la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* y su Reglamento, así como, en la *Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial*, de acuerdo al siguiente detalle:

**Cuadro N° 19**  
**Obligaciones evaluadas por la Defensoría del Pueblo**

N°	Base Legal	Obligación
1	Numeral 5.1 del artículo 5° en concordancia con el artículo 4° de la Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial, R.M. N° 018-2012-MINAM.	Aprobación o actualización del Reglamento de protección ambiental sectorial.
2	Numeral 5.3 del artículo 5°, en concordancia con el artículo 4° de la Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial, R.M. N° 018-2012-MINAM.	Aprobación o actualización del Reglamento de participación ciudadana sectorial.
3	Numeral 10.3 del artículo 10° de la Ley del SEIA, en concordancia con la Única Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley del SEIA, D.S. N° 019-2009-MINAM.	Implementación del registro sectorial de entidades autorizadas para la elaboración de estudios ambientales.
4	Artículo 40° del Reglamento de la Ley del SEIA, D.S. N° 019-2009-MINAM.	Requerimiento de contenido mínimo de la Evaluación preliminar de los proyectos de inversión propuestos.
5		Elaboración o actualización de las guías específicas para la formulación de términos de referencia de EIA.
6	Artículo 36° del Reglamento de la Ley del SEIA, D.S. N° 019-2009-MINAM	Clasificación de los proyectos de inversión en las categorías I, II y III.
7	Artículo 28° del Reglamento de la Ley del SEIA, D.S. N° 019-2009-MINAM	Requerimiento de medidas y planes para los DIA.
8		Requerimiento de planes para los EIA-sd y EIA-d.
9	Artículo 31° del Reglamento de la Ley del SEIA, D.S. N° 019-2009-MINAM	Regulación de medidas o IGA para el cierre o abandono.
10	Artículo 58° del Reglamento de la Ley del SEIA, D.S. N° 019-2009-MINAM	Regulación de las condiciones y procedimientos para la modificación de la certificación ambiental.
11		Regulación de las condiciones y procedimientos para la suspensión de la certificación ambiental.
12		Regulación de las condiciones y procedimientos para la cancelación de la certificación ambiental.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

La supervisión del cumplimiento de las obligaciones detalladas en el Cuadro N° 19 consideró la información publicada y remitida por las autoridades sectoriales desde mayo de 2015 al cierre del presente informe, el 29 de noviembre de 2016. Asimismo, se consideraron los dispositivos normativos emitidos por las autoridades sectoriales en dicho periodo e información recabada por la Defensoría del Pueblo en el marco de sus competencias, con anterioridad.

Con relación a la calificación otorgada a las autoridades sectoriales, ésta se realizó de acuerdo al nivel de cumplimiento –cumplió, cumplió parcialmente y no cumplió– de las obligaciones descritas en el Cuadro N° 19, según se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 20  
Criterios de Calificación**

Calificación	Criterio
<b>Cumplió</b>	Cumplió todas las disposiciones normativas y de requerimiento contenidas en la obligación.
<b>Cumplió parcialmente</b>	Cumplió con alguna disposición normativa o de requerimiento contenida en la obligación.
<b>No cumplió – con avance</b>	No cumplió con ninguna disposición normativa contenida en la obligación, pero existen acciones dirigidas a cumplir con la obligación.
<b>No cumplió – sin avance</b>	No cumplió con ninguna disposición normativa o de requerimiento contenida en la obligación ni existen acciones dirigidas a cumplir con la obligación.
<b>No aplica</b>	La obligación supervisada no le es exigible.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como resultado de la presente supervisión se detectó que, habiendo transcurrido más de seis años de vencido el plazo para elaborar o actualizar las normas relativas a la evaluación del impacto ambiental, ningún ministerio cumplió con la totalidad de obligaciones supervisadas.<sup>79</sup>

El Minagri y el Produce –este último solo respecto al sector Industria–, son las autoridades sectoriales nacionales que cuentan con mayor avance, siendo que han cumplido ocho y nueve, respectivamente, de las 12 obligaciones supervisadas. Por su parte, los Ministerios de Defensa y el de Transportes y Comunicaciones –respecto al sector Comunicaciones–, presentan el menor avance en la elaboración o actualización de las normas relativas a la evaluación del impacto ambiental, debido a que solo han cumplido con dos obligaciones.

A mayor detalle:

<sup>79</sup> Primera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 019-2009-MINAM, que aprueba el *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*.

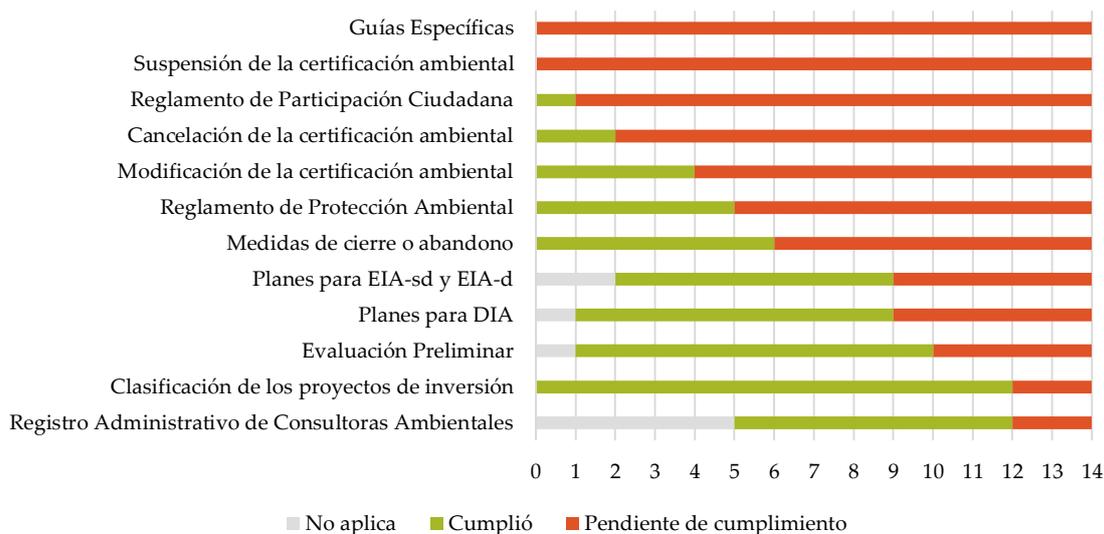
**Gráfico N° 14**  
**Ranking de autoridades sectoriales supervisadas**



Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De otro lado, se detectó que la obligación más cumplida fue la referida a la *Clasificación de los proyectos de inversión en las Categorías I, II y III*, la cual fue cumplida por 12 de las 14 actividades supervisadas. Entretanto, las obligaciones que registraron un menor nivel de cumplimiento fueron las referidas a la *Elaboración o actualización de las guías específicas para la formulación de términos de referencia de EIA*, y *Regulación de las condiciones y procedimientos para la suspensión de la certificación ambiental*, las cuales no fueron cumplidas por ninguna instancia supervisada.

**Gráfico N° 15**  
**Ranking de obligaciones supervisadas**



Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Considerando lo expuesto, los resultados de la supervisión efectuada se describen con detalle a continuación:

### 3.1. Reglamento de Protección Ambiental Sectorial

Como resultado de la evaluación de desempeño ambiental realizada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), este organismo recomienda al Estado peruano “hacer efectiva la coordinación institucional, tanto horizontal como vertical, para mejorar la política y la gestión ambiental del país hacia el desarrollo sostenible, integrando visiones parciales y sectorialistas”.<sup>80</sup>

Al respecto, nuestro ordenamiento jurídico<sup>81</sup> señala que el diseño y la aplicación de las políticas y normas ambientales de carácter nacional, sectorial, regional y local deben realizarse en concordancia con la Política Nacional del Ambiente. Asimismo, señala que las políticas públicas de todos los niveles de gobierno deben integrar los lineamientos de este instrumento en sus procesos de planificación, decisión y ejecución.

En ese sentido, a fin de asegurar un diseño congruente de los instrumentos de gestión ambiental con los lineamientos establecidos en la *Política Nacional del Ambiente*<sup>82</sup>, particularmente los referidos a la evaluación de impacto ambiental,<sup>83</sup> el Minam dispuso que todas las autoridades sectoriales aprueben o actualicen, previa opinión favorable del referido ministerio, el Reglamento de Protección Ambiental Sectorial, que establece los principios, lineamientos, derechos, obligaciones y procedimientos aplicables a las personas y a los titulares de los proyectos de inversión.<sup>84</sup>

Es importante tener presente que, para lograr la efectiva identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales derivados de los proyectos de inversión, las autoridades sectoriales deben ejecutar sus funciones de manera coherente y complementaria con la normativa que rige al SEIA. En ese sentido, el Reglamento de Protección Ambiental contribuye decisivamente a integrar la protección del ambiente y la promoción de las inversiones privadas, en una *visión de Estado* que tiene por fin supremo el desarrollo de la persona, en condiciones ambientalmente dignas.

Para tal efecto, y sin perjuicio de incorporar criterios adicionales acorde con la especialidad y las proyecciones de la autoridad sectorial, el Minam aprobó un contenido mínimo para el Reglamento:<sup>85</sup>

---

#### Contenido mínimo del Reglamento de Protección Ambiental Sectorial

- Instrumentos de gestión ambiental
  - Criterios, procedimientos y responsabilidades sobre la evaluación de impacto ambiental.
- 

<sup>80</sup> OCDE. *Evaluaciones del desempeño ambiental Perú 2016. Aspectos destacados y recomendaciones*. Santiago. Pp. 36. <<https://www.oecd.org/environment/country-reviews/16-00313%20Evaluacion%20desempeno-Peru-WEB.pdf>> [Revisado: 28 de setiembre de 2016].

<sup>81</sup> Numeral 8.2 del artículo 8° y artículo 10° de la *Ley General del Ambiente*, Ley N° 28611.

<sup>82</sup> Aprobada mediante D.S. N° 012-2009-MINAM, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 23 de mayo de 2009.

<sup>83</sup> Eje de Política 2. Gestión integral de la calidad ambiental. 1.- Control integrado de la contaminación. Inciso e) consolidar la implementación y articulación del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental y promover la aplicación de la evaluación ambiental estratégica.

<sup>84</sup> Numeral 5.1 del artículo 5° de la *Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial*, R.M. N° 018-2012-MINAM.

<sup>85</sup> Anexo N° 2 de la *Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial*, R.M. N° 018-2012-MINAM.

- Criterios, procedimientos y responsabilidades sobre el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental – PAMA.
- Seguimiento, supervisión y control de la autoridad sectorial.
- Criterios, procedimientos y responsabilidades sobre los instrumentos de remediación, compensación y descontaminación ambiental.
- Criterios y procedimientos sobre los instrumentos económicos y mecanismos financieros para la gestión ambiental.
- Criterios, procedimientos y responsabilidades sobre mecanismos de participación ciudadana, así como de consulta previa en los casos que corresponda.
- Criterios, procedimientos y responsabilidades sobre instrumentos de gestión ambiental complementarios, tales como instrumentos de gestión ambiental colectivos y el Plan de Compensación Ambiental.
- Criterios, procedimientos y responsabilidades sobre el Plan de Cierre o Plan de Abandono.
- Criterios y lineamientos para la promoción de tecnologías limpias.
- Responsabilidades y obligaciones del titular.
- Responsabilidades de los profesionales, de las empresas o entidades encargadas para elaborar estudios ambientales.
- Registro único de empresas y entidades encargadas para elaborar estudios ambientales.
- Fiscalización y sanción en materia ambiental.
- Criterios, procedimientos y responsabilidades para los incentivos ambientales.

En ese contexto, la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo comprende el cumplimiento de la obligación descrita, contenida en el numeral 5.1 del artículo 5° de la *Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial*:

Las Autoridades Ambientales Sectoriales deberán aprobar o actualizar, previa opinión favorable del Minam, el Reglamento de Protección Ambiental Sectorial (...).

Cabe señalar que el plazo para el cumplimiento de esta obligación venció el 27 de julio de 2012<sup>86</sup>. De acuerdo con ello, al 28 de enero de 2012, fecha en la que se publicó la Directiva, el escenario era el siguiente:

**Cuadro N° 21**  
**Reglamentos de protección ambiental aprobados a enero de 2012**

<b>Autoridad Sectorial</b>	<b>Actividad</b>	<b>Reglamento de Protección Ambiental</b>
Minagri	Agricultura	–
Mincetur	Turismo	–
Mindef	Defensa	–
	Electricidad	Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas (D.S. N° 029-94-EM)
	Exploración minera	Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera (D.S. N° 020-2008-EM)

<sup>86</sup> Artículo 4° de la R.M. N° 018-2012-MINAM, *Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial*.

<b>Autoridad Sectorial</b>	<b>Actividad</b>	<b>Reglamento de Protección Ambiental</b>
	Explotación minera	Reglamento del Título Décimo Quinto del TUO de la Ley General de Minería, sobre el medio ambiente (D.S. N° 016-93-EM)
	Hidrocarburos	Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (D.S. N° 015-2006-EM)
Minsa	Salud	–
MTC	Transportes	–
	Comunicaciones	–
MVCS	Vivienda	–
Produce	Industria	Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera (D.S. N° 019-97-ITINCI)
	Pesca	–
	Acuicultura	–

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se puede observar, el Minem aprobó los reglamentos de protección ambiental para las actividades de explotación minera (1993), electricidad (1994), hidrocarburos (2006) y exploración minera (2008). De igual manera, el Produce aprobó un reglamento de protección ambiental para la actividades industriales (1997). El resto de actividades no contaba con el referido reglamento.

Por consiguiente, debieron actualizarse los reglamentos emitidos en las cinco actividades señaladas y aprobarse reglamentos ambientales para las nueve actividades restantes, según se muestra en el siguiente cuadro:

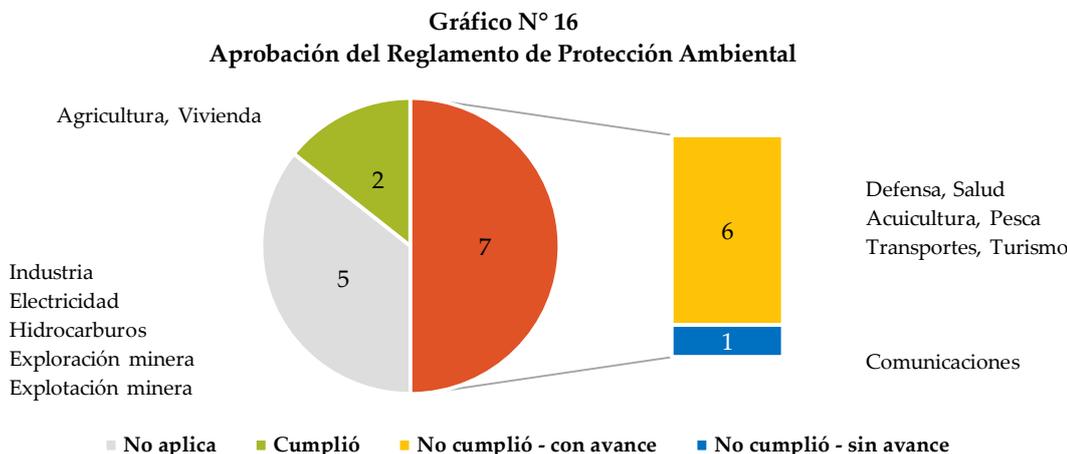
**Cuadro N° 22**  
**Autoridades sectoriales obligadas a aprobar o actualizar el Reglamento de Protección Ambiental**

<b>Obligación</b>	<b>Autoridad Sectorial</b>	<b>Actividad</b>	
Aprobar el Reglamento de Protección Ambiental	Minagri	Agricultura	
	Mincetur	Turismo	
	Mindef	Defensa	
	Minsa	Salud	
	MTC		Comunicaciones
			Transportes
	MVCS	Vivienda	
	Produce		Acuicultura
			Pesca
	Actualizar el Reglamento de Protección Ambiental	Minem	Exploración minera
Explotación minera			
Electricidad			
Hidrocarburos			
Produce		Industria	

Elaboración: Defensoría del Pueblo

**a. Sobre la aprobación del Reglamento de Protección Ambiental**

Respecto a las nueve actividades que no contaban con reglamento ambiental con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente obligación supervisada, solo dos de ellas cuentan con un reglamento de protección ambiental aprobado, seis cuentan con un proyecto de reglamento en formulación, mientras que el sector restante no evidenció ningún avance al respecto.



De esta manera, al cierre del presente informe, los sectores Vivienda y Agricultura cuentan con sus respectivos reglamentos de protección ambiental, los cuales fueron aprobados con posterioridad al vencimiento del plazo legal establecido, alrededor de dos y cuatro meses de retraso, respectivamente, según se muestra a continuación:

**Cuadro N° 23**  
**Autoridades sectoriales que aprobaron el Reglamento de Protección Ambiental**

Autoridad Sectorial	Actividad	Reglamento de Protección Ambiental	Publicación
MVCS	Vivienda	D.S. N° 015-2012-VIVIENDA	14/09/2012
Minagri	Agricultura	D.S. N° 019-2012-AG	14/11/2012

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por otro lado, a pesar de haber transcurrido más de cuatro años desde el vencimiento del plazo legal señalado, los sectores de Turismo, Defensa, Salud, Comunicaciones, Transportes, Acuicultura y Pesca aún no cuentan con un reglamento de protección ambiental. No obstante, salvo en el caso del sector Comunicaciones, las autoridades competentes reportaron estar formulando una propuesta de reglamento, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 24**  
**Autoridades sectoriales que no aprobaron el Reglamento de Protección Ambiental**

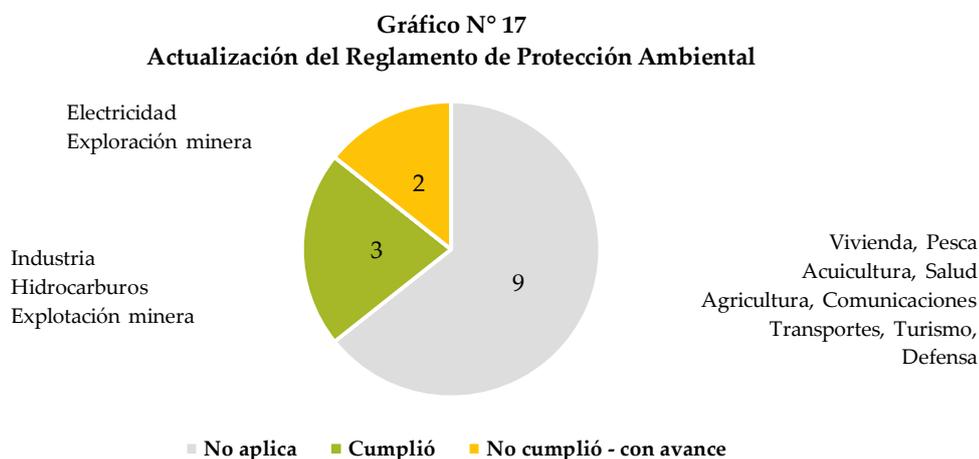
Autoridad Sectorial	Actividad	Proyecto Normativo de Reglamento de Protección Ambiental
Mincetur	Turismo	En formulación
Míndef	Defensa	En formulación

Autoridad Sectorial	Actividad	Proyecto Normativo de Reglamento de Protección Ambiental
Minsa	Salud	En formulación
MTC	Comunicaciones	Sin formular
	Transportes	En formulación
Produce	Acuicultura	En formulación
	Pesca	

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

## b. Sobre la actualización del Reglamento de Protección Ambiental Sectorial

De acuerdo al siguiente gráfico, de las cinco actividades que contaban con reglamento de protección ambiental con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente obligación, tres cuentan con un reglamento de protección ambiental actualizado, mientras que de las dos restantes solo se ha verificado la pre-publicación de la actualización de sus respectivos reglamentos vigentes.



Elaboración: Defensoría del Pueblo

En efecto, el Minem actualizó los reglamentos de protección ambiental que venía aplicando para las actividades de explotación minera y de hidrocarburos, mientras que el Produce actualizó el reglamento de protección ambiental para las actividades industriales. Sin embargo, en ningún caso las autoridades sectoriales mencionadas cumplieron con el plazo establecido para la actualización de sus respectivos reglamentos, existiendo un retraso de más de dos años, conforme se puede apreciar a continuación:

**Cuadro N° 25**  
**Autoridades sectoriales que actualizaron el Reglamento de Protección Ambiental**

Autoridad Sectorial	Actividad	Reglamento de Protección Ambiental	Publicación
Minem	Hidrocarburos	D.S. N° 039-2014-EM	12/11/2014
	Explotación minera	D.S. N° 040-2014-EM	12/11/2014
Produce	Industria	D.S. N° 017-2015-PRODUCE	06/06/2015

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De otro lado, tratándose de las actividades eléctricas y de exploración minera, la actualización de sus respectivos reglamentos de protección ambiental se encuentra pendiente desde hace más de cuatro años. Sin embargo, es preciso mencionar que, en febrero de 2016, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos pre-publicó el *Reglamento de protección ambiental en las actividades eléctricas*; mientras que, en noviembre del mismo año, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros pre-publicó la modificación del *Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera*.

**Cuadro N° 26**  
**Autoridades sectoriales que no actualizaron el Reglamento de Protección Ambiental**

Autoridad Sectorial	Actividad	Proyecto Normativo de Reglamento de Protección Ambiental
Minem	Electricidad	Formulado – Pre publicado
	Exploración minera	Formulado -- Pre publicado

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En síntesis, como resultado de la supervisión realizada respecto a la obligación de *aprobar o actualizar, previa opinión favorable del Minam, el Reglamento de Protección Ambiental Sectorial*, se observa lo siguiente:

**Cuadro N° 27**  
**Estado de la aprobación o actualización de los Reglamentos de Protección Ambiental**

	Cumplió	No cumplió
<b>Aprobar</b>	Minagri (agricultura), MVCS (vivienda)	Mincetur (turismo), Mindef (defensa), Minsa (salud), MTC (comunicaciones y transportes) Produce (acuicultura y pesca)
<b>Actualizar</b>	Minem (hidrocarburos y explotación minera) Produce (industria)	Minem (electricidad y exploración minera)

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo con ello, es prioritario que el Mincetur, Mindef, Minsa, MTC y Produce –respecto de acuicultura y pesca–, cumplan con aprobar sus respectivos reglamentos de protección ambiental. Por otro lado, se requiere que el Minem apruebe la actualización de los reglamentos de protección ambiental de las actividades de electricidad y exploración minera, conforme a las normas que rigen al SEIA.

### **Principales barreras para la aprobación y actualización del Reglamento de Protección Ambiental**

En el 2015, con el objeto de contribuir con las autoridades sectoriales que mantenían pendiente el cumplimiento esta obligación, el Minam contrató consultorías destinadas a asistir a las autoridades sectoriales involucradas. Esta decisión permitió mejorar los niveles de coordinación entre dichas entidades y, con ello, acelerar los procesos de formulación de los proyectos normativos.

Sin embargo, resulta pertinente mencionar que, en las reuniones convocadas por la Defensoría del Pueblo, el ente rector y las autoridades sectoriales mencionadas manifestaron diversas dificultades para lograr la aprobación o actualización de sus respectivos

reglamentos, desde que dicha obligación les fue exigible. Al respecto, además de limitaciones en sus capacidades institucionales<sup>87</sup>, se advirtió una débil articulación al interior de algunas entidades, así como deficiencias en las coordinaciones sostenidas entre el Minam y las autoridades sectoriales.

Al respecto, resulta importante mencionar tres casos en los que las barreras advertidas han generado un retraso preocupante.

- i. En el primer caso, el proceso de formulación del proyecto de Reglamento de Protección Ambiental del sector Salud, se detuvo cuando el Minsa no levantó las observaciones realizadas por el Minam. Posteriormente, las reuniones de coordinación entre ambas entidades se paralizaron por más de un año. Actualmente, llevan más de cuatro años de coordinaciones, manteniendo pendiente el cumplimiento de la obligación supervisada. A mayor detalle:

**Cuadro N° 28**  
**Primer caso: proyecto de Reglamento de Protección Ambiental del sector Salud**

Comunicaciones entre el Minam y el Minsa	Emisión	Años
Oficio Múltiple N° 089-2012-MINAM-VMGA-DGPNIGA - Minam solicita al Minsa el proyecto del Reglamento.	18/09/2012	4.2
Oficio N° 048-2013/DG/DIGESA - Minsa remite al Minam el proyecto del Reglamento.	04/02/2013	
Oficio N° 430-2013-DGPNIGA-VMGA/MINAM - Minam requiere al Minsa el levantamiento de las observaciones formuladas entre febrero y abril de 2013.	16/10/2013	
Oficio N° 185-2015-MINAM/VMGA/DGPNIGA - Minam solicita al Minsa continuar con las reuniones de coordinación.	04/05/2015	
Oficio N° 229-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA - Minam remite al Minsa la propuesta de Reglamento elaborada por la consultora.	27/04/2016	
Al cierre de la presente supervisión continúan las coordinaciones entre ambas autoridades.	29/11/2016	

Fuente: Minam y Minsa  
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

- ii. En el segundo caso, a pesar que el Minam otorgó la conformidad al proyecto del Reglamento de Protección Ambiental del sector Transportes, el MTC no logró iniciar el proceso de consulta ciudadana, debido a que se presentaron dificultades en la coordinación entre sus unidades orgánicas. Luego, el proceso se paralizó por más de dos años. Actualmente, llevan más de cuatro años de coordinaciones, manteniendo pendiente el cumplimiento de la obligación supervisada:

<sup>87</sup> En el Capítulo IV se desarrollará con detalle este punto.

Cuadro N° 29

## Segundo caso: proyecto del Reglamento de Protección Ambiental del sector Transportes

Comunicaciones entre el MTC y el Minam	Emisión	Años
Oficio N° 1756-2012-MTC/16 - MTC remite al Minam el proyecto del Reglamento.	19/09/2012	4.2
Oficio N° 037-2013-MINAM-VMGA-DGPNIGA - Minam otorga la conformidad al proyecto del Reglamento.	28/01/2013	
Oficio N° 222-2013- DGPNIGA-VMGA/MINAM Oficio N° 222-2014- MINAM-VMGA-DGPNIGA Oficio N° 038-2015- MINAM-VMGA-DGPNIGA - Minam reitera pedido de informe sobre el proceso de consulta ciudadana del reglamento.	—	
Oficio N° 341-2015- MINAM-VMGA-DGPNIGA - Minam solicita se designe funcionarios para iniciar la revisión y actualización del proyecto de reglamento.		
Correo electrónico institucional de la Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales - MTC remite al Minam un nuevo proyecto de reglamento, previamente elaborado por la consultora contratada por el Minam.	19/06/2015	
Al cierre de la presente investigación continúan las coordinaciones entre ambas autoridades.	29/11/2016	

Fuente: Minam y MTC

Elaboración: Defensoría del Pueblo

- iii. En el tercer caso, en la reunión convocada por la Defensoría del Pueblo, el 20 de abril de 2016, el Mincetur refiere que durante el periodo comprendido entre el 2013 y 2015, los coordinadores del Minam que estuvieron a cargo de la revisión del proyecto fueron reemplazados hasta en tres oportunidades, lo que generó diversos criterios de evaluación y el retraso en la revisión del proyecto del reglamento de protección ambiental del sector, según se muestra a continuación, de acuerdo a los correos electrónicos proporcionados por el dicha entidad:

Cuadro N° 30

## Tercer caso: proyecto del Reglamento de Protección Ambiental del sector Defensa

Comunicaciones entre el Minam y el Mindef	Emisión	Años
Mincetur remite al Minam el proyecto de reglamento, sobre la base de las observaciones formuladas por el Minam	28/12/2012	3.9
Minam remite aportes y sugerencias de mejora al proyecto del reglamento	22/03/2013	
Minam solicita al Mincetur una reunión para revisar el proyecto del reglamento	28/08/2013	
Minam remite al Mincetur la opinión técnica del proyecto del reglamento	03/01/2014	
Al cierre de la presente investigación continúan las coordinaciones entre ambas autoridades.	29/11/2016	

Fuente: Minam y Mindef

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Considerando lo expuesto, es fundamental que el Minam, en calidad de ente rector del SEIA, continúe y fortalezca su acompañamiento a las autoridades sectoriales en los procesos de aprobación y actualización del Reglamento de Protección Ambiental. Por este motivo, se considera necesario que elabore y apruebe una guía para orientarlos en la formulación de este documento. Por otro lado, se requiere que los Ministerios que aún no cumplen con la citada obligación en mención prioricen esta labor.

### **3.2. Reglamento de Participación Ciudadana Sectorial**

Conforme se expuso anteriormente, los altos índices de conflictividad social y desconfianza de la población en sus autoridades evidencian la necesidad de mejorar los procesos de participación ciudadana que vienen siendo implementados en los procesos de evaluación de impacto ambiental, de tal manera que la autoridad que emite la certificación ambiental cuente con toda la información, aportes y opiniones que le permita adoptar mejores decisiones y considerando la participación de la ciudadanía.

Sin duda, ello contribuirá con el fin de garantizar proyectos de inversiones sostenibles y ambiental y socialmente viables, mediante la determinación de medidas de prevención, control, mitigación, recuperación y compensación, acordes con la legislación vigente y la debida protección del interés público<sup>88</sup>. En ese sentido, resulta de máxima importancia que durante la elaboración y ejecución de dichas medidas, las autoridades sectoriales cumplan con promover una intervención informada y responsable de todos los interesados en el proceso de evaluación de impacto ambiental.<sup>89</sup>

Para tal efecto, el Minam dispuso que todas las autoridades sectoriales aprueben o actualicen, previa opinión favorable del referido ministerio, un Reglamento de Participación Ciudadana, considerando las disposiciones contenidas en la *Ley General del Ambiente*, el *Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación y Consulta Ciudadana en asuntos ambientales* y demás normas complementarias, e incorporando, cuando corresponda, las que se deriven de la *Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT*<sup>90</sup>. Sin embargo, no define ni delimita la estructura del Reglamento, por lo que resulta indispensable que el Minam –en su calidad de ente rector del SEIA– establezca el alcance y contenido mínimo de este instrumento.

Considerando lo expuesto, la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo comprende el cumplimiento de la obligación descrita, contenida en el numeral 5.3 del artículo 5° de la *Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial*, el mismo que señala:

Las Autoridades Ambientales Sectoriales deberán aprobar o actualizar, previa opinión favorable del Minam, el Reglamento de Participación Ciudadana Sectorial (...).

<sup>88</sup> Principio de Eficacia. Inciso e) del artículo 3° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, D.S. N° 019-2009-MINAM.

<sup>89</sup> Principio de Participación Ciudadana. Inciso b) del artículo 3° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, D.S. N° 019-2009-MINAM.

<sup>90</sup> Numeral 5.3 del artículo 5° de la Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial, R.M. N° 018-2012-MINAM.

El plazo para el cumplimiento de esta obligación venció el 27 de julio de 2012<sup>91</sup>. De acuerdo con ello, al 28 de enero de 2012, fecha en la que se publicó la Directiva, el escenario era el siguiente:

**Cuadro N° 31**  
**Reglamentos de participación ciudadana aprobados a enero de 2012**

Autoridad Sectorial	Actividad	Reglamento de Participación Ciudadana
Minagri	Agricultura	-
Mincetur	Turismo	-
Mindef	Defensa	No lo aprobó, pero emitió las "Normas sobre la Consulta y la Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación de Estudios de Impacto Ambiental presentados ante la DICAPI" (R.D. N° 455-2006/DCG).
	Exploración minera	Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero (D.S. N° 028-2008-EM).
	Explotación minera	
Minem	Electricidad	No lo aprobó, pero emitió los "Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades Eléctricas" (R.M. N° 223-2010-MEM-DM).
	Hidrocarburos	Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos (D.S. N° 012-2008-EM).
Minsa	Salud	-
MTC	Transportes	Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes (R.D. N° 006-2004-MTC-16).
	Comunicaciones	-
MVCS	Vivienda	-
Produce	Industria	No lo aprobó, pero emitió la "Guía de Participación Ciudadana para la Protección Ambiental en la Industria Manufacturera" (R.M. N° 027-2001-ITINCI-DM).
	Pesca	-
	Acuicultura	-

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se puede observar, el Minem aprobó los reglamentos de participación ciudadana para las actividades de exploración y explotación minera (2008), así como para las actividades de hidrocarburos (2008). De igual manera, el MTC aprobó un reglamento de consulta y participación ciudadana para las actividades de transportes (2004). El resto de actividades no contaban con el referido reglamento.

En consecuencia, debieron actualizarse los reglamentos emitidos en las cuatro actividades señaladas y aprobarse los reglamentos ambientales correspondientes a las diez actividades restantes, conforme al siguiente detalle:

<sup>91</sup> Artículo 4° de la R.M. N° 018-2012-MINAM, *Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial*.

Cuadro N° 32

**Autoridades sectoriales obligadas a aprobar o actualizar el Reglamento de Participación Ciudadana**

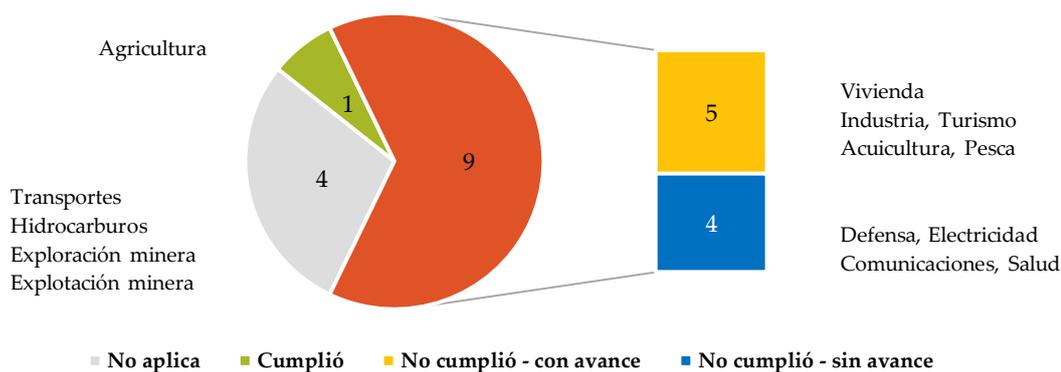
Obligación	Autoridad Sectorial	Actividad	
Aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana	Minagri	Agricultura	
	Mincetur	Turismo	
	Mindef	Defensa	
	Minsa	Salud	
	MTC	Comunicaciones	
	MVCS	Vivienda	
	Produce		Industria
			Acuicultura
			Pesca
	Minem	Electricidad	
Actualizar el Reglamento de Participación Ciudadana	Minem	Exploración minera	
		Explotación minera	
	MTC	Hidrocarburos	
		Transportes	

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

**a. Sobre la aprobación del Reglamento de Participación Ciudadana**

Respecto a las 10 actividades que no contaban con reglamento de participación ciudadana con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente obligación supervisada, solo una de ellas cuenta con un Reglamento de Participación Ciudadana aprobado, cinco cuentan con un proyecto de reglamento formulado o en formulación, mientras que las cuatro autoridades competentes restantes no evidenciaron ningún avance al respecto.

Gráfico N° 18  
Aprobación del Reglamento de Participación Ciudadana Sectorial



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De esta manera, se tiene que el Minagri es la única entidad que, al cierre del presente informe, ha cumplido con aprobar su Reglamento de Participación Ciudadana. Cabe señalar que dicha entidad cumplió con ello alrededor de cuatro meses después de vencido el plazo establecido para tal efecto.

A mayor detalle:

**Cuadro N° 33**  
**Autoridades sectoriales que aprobaron el Reglamento de Participación Ciudadana**

Ministerio	Actividad	Reglamento de Participación Ciudadana	Publicación
Minagri	Agricultura	D.S. N° 018-2012-AG	14/11/2012

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por otro lado, a pesar de que han transcurrido más de cuatro años desde el vencimiento del plazo legal señalado, los sectores Turismo, Defensa, Electricidad, Salud, Comunicaciones, Vivienda, Acuicultura, Industria y Pesca aún no cuentan con un Reglamento de Participación Ciudadana. No obstante, los sectores Turismo, Vivienda, Acuicultura, Industria y Pesca formularon o se encuentran formulando una propuesta de reglamento.

**Cuadro N° 34**  
**Autoridades sectoriales que no aprobaron el Reglamento de Participación Ciudadana**

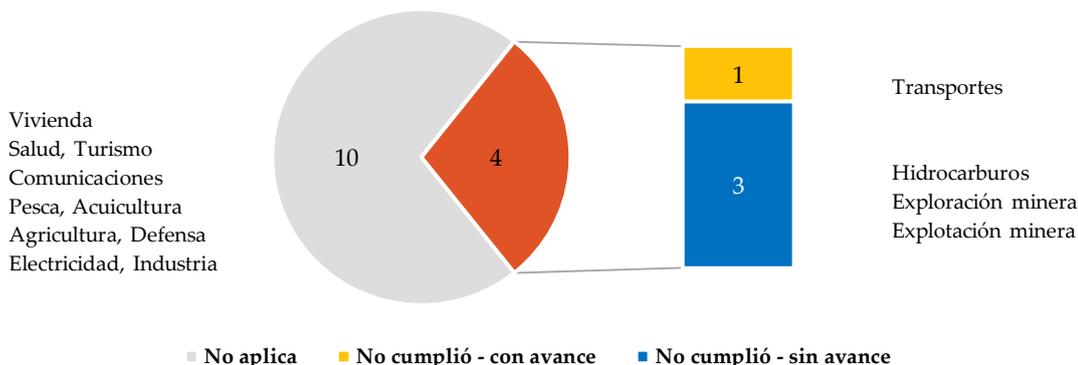
Autoridad Sectorial	Actividad	Proyecto Normativo de Reglamento de Participación Ciudadana
Mincetur	Turismo	En formulación
Mindef	Defensa	Sin formular
Minem	Electricidad	Sin formular
Minsa	Salud	Sin formular
MTC	Comunicaciones	Sin formular
MVCS	Vivienda	En formulación
Produce	Acuicultura	Formulado
	Industria	Formulado
	Pesca	Formulado

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

#### **b. Sobre la actualización del Reglamento de Participación Ciudadana Sectorial**

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico y cuadro, de las cuatro actividades que contaban con reglamento de participación ciudadana con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente obligación, ninguna cuenta con un reglamento de participación ciudadana sectorial actualizado. Asimismo, de éstas solo una cuenta con un proyecto de actualización del reglamento, mientras que respecto de las tres restantes no se reportó ningún avance.

**Gráfico N° 19**  
**Actualización del Reglamento de Protección de Participación Ciudadana Sectorial**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

En tal sentido, tratándose de exploración y explotación minera y de hidrocarburos no se registra ningún avance para dar cumplimiento con esta importante obligación; mientras que, en el caso de transportes, la entidad reporta la existencia de un proyecto en formulación, según se muestra a continuación:

**Cuadro N° 35**  
**Autoridades sectoriales que no actualizaron el Reglamento de Participación Ciudadana**

Autoridad Sectorial	Actividad	Proyecto Normativo de Reglamento de Participación Ciudadana
Minem	Exploración minera	Sin formular
	Explotación minera	Sin formular
	Hidrocarburos	Sin formular
MTC	Transporte	En formulación

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En síntesis, como resultado de la supervisión realizada respecto a la obligación de *aprobar o actualizar, previa opinión favorable del Minam, el Reglamento de Participación Ciudadana Sectorial*, se observa lo siguiente:

**Cuadro N° 36**  
**Estado de la aprobación o actualización de los Reglamentos de Participación Ciudadana**

	Cumplió	No cumplió
<b>Aprobar</b>	Minagri (agricultura)	Mincetur (turismo), Mindef (defensa), Minem (electricidad) Minsa (salud), MTC (comunicaciones), MVCS (vivienda), Produce (industria, acuicultura y pesca)
<b>Actualizar</b>	Ninguno	Minem (exploración minera, explotación minera, hidrocarburos), MTC (transportes)

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo con ello, resulta necesario que el Mincetur, Mindef, Minem (respecto de electricidad), Minsa, MTC (respecto de comunicaciones), MVCS y Produce, entidades que no

cuentan con ningún reglamento de participación ciudadana, prioricen el cumplimiento de esta obligación.

Por otro lado, se requiere que el Minem (exploración y explotación minera e hidrocarburos) y el MTC (transportes), cumplan con actualizar los reglamentos de participación ciudadana conforme a las normas que rigen al SEIA.

En ese sentido, es necesario que el Minam, en calidad de ente rector del SEIA, acompañe a las autoridades sectoriales en los procesos de aprobación y actualización de sus respectivos reglamentos y, a la vez, elabore y apruebe una guía para orientarlos en la formulación de este documento.

Sobre el particular, resulta pertinente mencionar que el Minam reportó que en el marco de sus funciones viene elaborando un proyecto normativo transectorial relacionado a la Participación Ciudadana, el cual deberá ser tomado en cuenta por las autoridades sectoriales para el cumplimiento de la presente obligación. No obstante, al cierre del presente informe el mencionado proyecto se mantiene pendiente de aprobación.

### Monitoreo y evaluación de los mecanismos de participación ciudadana

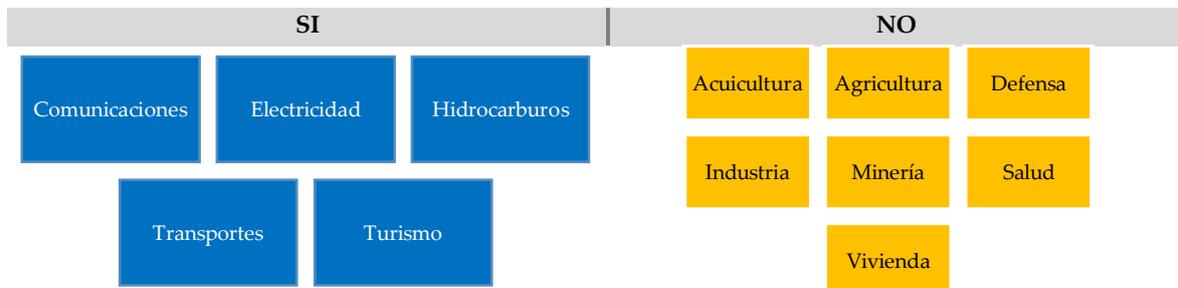
La previsión normativa y la implementación de mecanismos de participación ciudadana son importantes para garantizar el respeto del derecho de participación ciudadana. Sin embargo, ciertamente, no son suficientes. También es fundamental que la autoridad sectorial realice el monitoreo y evaluación de la calidad de la información y participación que debe realizarse antes, durante y después de efectuada la evaluación de impacto ambiental.

Al respecto, se realizó una encuesta a las autoridades sectoriales supervisadas. El Minem remitió información del sector Minería, sin distinción entre las actividades de exploración y explotación minera. Por su parte, Produce no remitió la información concerniente a actividades de pesca, por lo que solo se consideraron las actividades de industria y acuicultura. Por tal motivo, el universo de esta encuesta se redujo de 14 a 12 actividades.

De acuerdo a la información reportada, solo en cinco de 12 actividades se implementan los mecanismos de monitoreo y evaluación descritos, conforme se muestra a continuación:

Gráfico N° 20

¿La entidad ha establecido mecanismos de monitoreo y evaluación de los niveles de participación ciudadana durante todo el proceso de evaluación del impacto ambiental?



Elaboración: Defensoría del Pueblo

En efecto, según se advierte en el Gráfico N° 20, el Minagri (agricultura), Mindef (defensa), Minem (respecto de la actividad minera), Minsa (salud), MVCS (vivienda) y Produce (industria y acuicultura) reportan que no realizan monitoreos ni evalúan los mecanismos de participación ciudadana en el marco de los procesos de evaluación de impacto ambiental que tienen a su cargo. Esta situación, como se mencionó anteriormente, puede repercutir de manera desfavorable e incrementar los conflictos socioambientales en dichos sectores.

Respecto a las actividades de electricidad e hidrocarburos, el Minem sostiene que monitorea y evalúa el nivel de participación de ciudadana a través de:

(...) los profesionales que participan en los talleres y audiencias, las actas de los talleres y audiencias, de donde se advierte la cantidad de asistentes, las preguntas formuladas y las respuestas proporcionadas, los registros audiovisuales sin editar, lo que permite verificar el local y condiciones donde fueron desarrollados; los buzones de sugerencia, toda vez que estos permanecen durante todo el proceso de participación ciudadana, cuya apertura debe cumplir las formalidades establecidas en la regulación especial, entre otros.

No obstante, es necesario acotar que los instrumentos mencionados corresponden a los mecanismos de participación ciudadana previstos en el artículo 70° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, los cuales son distintos a las acciones de monitoreo y evaluación que tienen por finalidad controlar la adecuada implementación de tales mecanismos.

Por otro lado, ante la pregunta referida a si *Como consecuencia de las acciones de monitoreo y evaluación de los mecanismos de participación ciudadana, ¿la entidad ha establecido medidas para garantizar el derecho de participación ciudadana?*, coinciden las respuestas otorgadas por las entidades en la pregunta anterior. Distinto es el caso de Produce, que informó respecto a las actividades industriales que cumple con adoptar tales medidas pese a haber reportado previamente no realizar las referidas acciones de monitoreo.

Al respecto, dicho ministerio señala que las medidas para garantizar el derecho a la participación ciudadana se sustentan en la publicación de los proyectos de inversión en su portal institucional. Sin embargo, esta acción responde a la transparencia que debe regir en todo proceso de evaluación de impacto ambiental y no a la protección del derecho a la participación ciudadana.

A continuación, el resumen de lo reportado por las autoridades sectoriales:

Gráfico N° 21

Como consecuencia de las acciones de monitoreo y evaluación de los mecanismos de participación ciudadana, ¿la entidad ha establecido medidas para garantizar el derecho de participación ciudadana?

SI			NO		
Comunicaciones	Electricidad	Hidrocarburos	Acuicultura	Agricultura	Defensa
Industria	Transportes	Turismo	Minería	Salud	Vivienda

Elaboración: Defensoría del Pueblo

## Diferencias entre la Participación Ciudadana Ambiental, Acceso a la Información Pública Ambiental y Consulta Previa

Sumado a lo expuesto, nuestra institución observa con preocupación que una de las debilidades que evidencian la necesidad de fortalecer los procesos de participación ciudadana es que, actualmente, existe la percepción en diversos funcionarios públicos de las autoridades sectoriales que tienen a su cargo la conducción del referido proceso, de que se cumple con su ejecución con la mera puesta a disposición de la información, situación que se replica también en los procesos de consulta previa a los pueblos indígenas. Sin embargo, el derecho de acceso a la información es uno distinto al de participación ciudadana y al de consulta previa a los pueblos indígenas.

Por consiguiente, es importante que las autoridades sectoriales consideren las principales diferencias entre estos derechos, así como el papel que cada una desempeña en un proceso de evaluación de impacto ambiental.

A continuación se describe a cada derecho:

**Cuadro N° 37**  
**Diferencias entre la Participación Ciudadana, Acceso a la Información Pública y Consulta Previa**

Aspecto	Participación Ciudadana Ambiental	Acceso a la Información Pública Ambiental	Consulta Previa
Definición	Derecho de participar en forma responsable, de buena fe y con transparencia y veracidad, en la definición y aplicación de las políticas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno, y en el proceso de toma de decisiones públicas sobre materias ambientales, así como en su ejecución y fiscalización.	Derecho de acceder a la información que poseen el Minam o las entidades que forman parte del SNGA o desempeñan funciones ambientales en los niveles nacional, regional y local, sin necesidad de invocar justificación de ninguna clase.	Derecho de los pueblos indígenas <sup>92</sup> a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas <sup>93</sup> o administrativas <sup>94</sup> que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo.
Objeto	Contribuir al diseño, desarrollo responsable y sostenible de los proyectos de inversión.	Facilitar el acceso ciudadano a la información pública con contenido ambiental.	Alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas.
Sujeto	Toda persona, colectivos, y comunidades campesinas y nativas.	Toda persona, sin distinción de ninguna índole.	Pueblos indígenas, cuyos derechos colectivos pueden verse afectados de forma directa por una medida legislativa o administrativa.

<sup>92</sup> Según el inciso k) del artículo 3° del D.S. N° 001-2012-MC, los pueblos indígenas descienden de poblaciones que habitaron el país en la época colonial y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; y que, al mismo tiempo, se auto reconozcan como tal.

<sup>93</sup> Según el inciso j) del artículo 3° del D.S. N° 001-2012-MC, las medidas legislativas son normas con rango de ley que puedan afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

<sup>94</sup> Según el inciso i) del artículo 3° del D.S. N° 001-2012-MC, las medidas administrativas son normas reglamentarias de alcance general, así como el acto administrativo que faculte el inicio de la actividad o proyecto, o el que autorice a la Administración la suscripción de contratos con el mismo fin, en tanto puedan afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Aspecto	Participación Ciudadana Ambiental	Acceso a la Información Pública Ambiental	Consulta Previa
Mecanismos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formales: la autoridad competente difunde la información y promueve la participación ciudadana.</li> <li>- No formales: el titular del proyecto de inversión incorpora en el estudio ambiental contenidos o medidas propuestos en las consultas ciudadanas.</li> </ul>	Las entidades públicas tienen la obligación de establecer mecanismos para la generación, organización y sistematización de la información ambiental relativa a los sectores, áreas o actividades a su cargo.	La entidad promotora de la medida legislativa o administrativa implementará los mecanismos “apropiados”, que le permitan la realización de consultas adaptadas a las circunstancias y particularidades de cada pueblo indígena. <sup>95</sup>
Aplicación	En todas las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental y comprende a todos los estudios ambientales.	A solicitud de cualquier persona natural o jurídica.	Antes de la aprobación de la medida legislativa o administrativa y tratándose de actividades de exploración o explotación de recursos naturales, antes de aprobar la medida administrativa que faculte el inicio de dichas actividades.
Vinculación	La participación ciudadana no implica el derecho de veto.	La información pública ambiental publicada por la entidad debe estar sustentada en información oficial pertinente.	La consulta previa no implica derecho a veto. Sin embargo, si como producto del proceso, el Estado y los pueblos indígenas suscribieran un acuerdo, su contenido es de carácter obligatorio para ambas partes y exigible en sede administrativa y judicial.

Fuente: D.S. N° 002-2009-MINAM; D.S. N° 019-2009-MINAM; D.S. N° 001-2012-MC; Ley N° 29785.  
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se puede observar, el objeto de la participación ciudadana es que la población contribuya con el diseño, desarrollo responsable y sostenible de los proyectos de inversión, a través de sus aportes, comentarios y observaciones, de tal manera que las autoridades responsables adopten las mejores decisiones en beneficio del interés público. En el caso de la consulta previa, el objeto es alcanzar un acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas.

Para el ejercicio de ambos derechos, resulta necesario brindar información clara, oportuna y suficiente. Sin embargo, en ningún caso, el suministro de información puede reemplazar estos derechos.

Por lo expuesto, resulta de máxima importancia el fortalecimiento del ejercicio del derecho de participación ciudadana, lo que no necesariamente implica la realización solo de audiencias públicas o talleres, sino de cualquiera de los mecanismos previstos por nuestro ordenamiento jurídico, pero garantizando la efectiva participación de la ciudadanía, para lo cual se requieren mecanismos de monitoreo y evaluación permanente en dicho proceso participativo.

<sup>95</sup> Ministerio de Cultura. 2013. *Guía metodológica*. Lima.  
<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/90577/108172/F-1993885983/PER90577.pdf> [Revisado: 04 de julio de 2016]

## Transparencia y acceso a la información pública ambiental

De acuerdo con lo descrito, la transparencia y el acceso a la información en torno a la evaluación de impacto ambiental de proyectos es necesaria para lograr una adecuada gestión social de los mismos. En ese sentido, la información que las entidades posean, accedan, produzcan o tengan disponible como resultado del ejercicio de sus funciones, tiene carácter público.

Asimismo, es pública toda información generada u obtenida respecto al ambiente y las actividades o medidas que lo afecten o que pudieran afectarlo, que se encuentre en poder o control de una entidad del SNGA,<sup>96</sup> exceptuándose la información que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional, de acuerdo al mandato contenido en nuestra Constitución Política<sup>97</sup>.

### a. Sobre la obligación de publicar información ambiental en el portal de transparencia y enlace en el SINIA

Las entidades tienen la obligación de publicar en su portal de transparencia, las resoluciones vinculadas a casos de contenido ambiental, la ruta del expediente y la localización del mismo, así como los proyectos de normas que regulan asuntos ambientales o que tengan efectos ambientales, para recibir opiniones y sugerencias de los interesados, entre otras de carácter ambiental.<sup>98</sup>

Asimismo, tienen la obligación de contar con instrumentos en materia de acceso a la información pública ambiental que facilite el conocimiento de las materias ambientales a cargo de la entidad, incluyendo los instrumentos legales, de política, así como los estudios, consultorías, y demás documentos que se hubieran generado en la materia señalada.<sup>99</sup>

Considerando lo expuesto, se realizó una encuesta a las autoridades sectoriales referida a prácticas destinadas a la transparencia y acceso a la información. Sobre el particular, la información reportada por el Minem corresponde al sector Minería –sin distinción entre actividades de exploración y explotación minera– y la información reportada por el Produce está relacionada solo con los sectores Industria y Acuicultura. Por tal motivo, el universo de esta encuesta se redujo a doce actividades.

De acuerdo a los resultados, el Minagri (agricultura) y Mindef (defensa) no cumplen con publicar en sus portales institucionales las resoluciones que resuelven las solicitudes de certificación de los estudios ambientales, la hoja de ruta de los expedientes administrativos y los proyectos normativos en materia ambiental, de acuerdo al siguiente detalle:

---

<sup>96</sup> Artículo 5° del Reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales, D.S. N° 002-2009-MINAM.

<sup>97</sup> Numeral 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú.

<sup>98</sup> Inciso b) del artículo 5°, numeral 20.1 del artículo 20° y artículo 39° del Reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales, D.S. N° 002-2009-MINAM.

<sup>99</sup> Inciso b) del artículo 10° del Reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales, D.S. N° 002-2009-MINAM.

Cuadro N° 38  
Difusión de la información pública en materia de evaluación de impacto ambiental

¿Pueden consultarse en línea...?	Minagri (agricultura)	Mindef (defensa)
Resoluciones de certificación ambiental	Si	Si
Hoja de Ruta de los expedientes administrativos	Si	No
Normas relativas a la evaluación de impacto ambiental	Si	Si
Proyectos normativos antes de la emisión de las normas	No	No

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por otro lado, la normativa de la materia también señala que la información y data que se genere en el marco del SEIA debe incorporarse o enlazarse al SINIA, que administra el Minam<sup>100</sup>. No obstante a ello, de la revisión realizada en el portal web de este sistema, se observó que las resoluciones de certificación ambiental no han sido incluidas ni enlazadas<sup>101</sup>. Además, es importante que la información generada en el marco del SEIA incorporada o enlazada al SINIA cuente con un apartado específico para su rápida ubicación.

**b. Sobre la obligación de contar con una persona u oficina responsable del manejo de la información ambiental en la entidad y de proporcionar la información a suministrarse al SINIA**

De otro lado, las entidades también deben establecer los mecanismos para generar, organizar y sistematizar la información ambiental relativa a los sectores, áreas o actividades a su cargo.<sup>102</sup> En concordancia con ello, deben contar con una persona u oficina responsable del manejo de la información ambiental en la entidad y de proporcionar la información a suministrarse al SINIA<sup>103</sup>. Sobre el particular, de acuerdo con lo reportado por las autoridades sectoriales, todas cuentan con una persona u oficina responsable del manejo de la información ambiental, a excepción del sector Turismo, que indicó lo contrario.

Al respecto, en la primera etapa de la presente supervisión, en mayo de 2015, la Defensoría del Pueblo solicitó a todas las autoridades sectoriales información vinculada a los procesos de evaluación de impacto ambiental,<sup>104</sup> en base a las siguientes *fichas de supervisión*:

<sup>100</sup> Artículo 60° del *Reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales*, D.S. N° 002-2009-MINAM.

<sup>101</sup> Para mayor detalle, ver: <<http://sinia.minam.gob.pe/>>

<sup>102</sup> Artículo 7° del *Reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales*, D.S. N° 002-2009-MINAM.

<sup>103</sup> Inciso f) del artículo 10° del *Reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales*, D.S. N° 002-2009-MINAM.

<sup>104</sup> El artículo 161° de la Constitución Política del Perú establece que los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere.

**Cuadro N° 39**  
**Solicitud de información pública ambiental a las autoridades sectoriales**

N°	Fichas de Supervisión
1	Relación de los proyectos normativos o dispositivos normativos emitidos para regular y orientar el proceso de evaluación de impacto ambiental sectorial.
2	Relación de procedimientos administrativos sectoriales y aquellos que han sido transferidos o que se transferirán a los municipios, en materia de evaluación de impacto ambiental.
3	Relación de solicitudes de clasificación de estudios ambientales para las categorías I, II y III, en el marco del proceso de evaluación de impacto ambiental.
4	Relación de solicitudes de certificación ambiental de estudios para las categorías I, II y III, en el marco del proceso de evaluación de impacto ambiental.
5	Relación de solicitudes de opinión técnica, solicitadas en la etapa de clasificación del proceso de evaluación del impacto ambiental.
6	Relación de solicitudes de opinión técnica, solicitadas en la etapa de revisión del proceso de evaluación del impacto ambiental.
7	Relación de las acciones de fiscalización posterior aleatorias efectuadas a la documentación presentada por los titulares de los proyectos de inversión sujetos al SEIA.
8	Relación de las acciones efectuadas en transparencia, acceso a la información y participación ciudadana, en el marco del proceso de evaluación del impacto ambiental.
9	Relación de los Planes de Participación y Consulta Ciudadana remitidas por los titulares de los proyectos de inversión sujetos al SEIA.
10	Presupuesto asignado y ejecutado para la implementación de las funciones en materia de evaluación de impacto ambiental.
11	Relación detallada del personal a cargo de las funciones en materia de evaluación de impacto ambiental.
12	Relación de las acciones impulsadas para desarrollar las capacidades del personal a cargo de los procesos de evaluación de impacto ambiental.
13	Relación de las capacitaciones brindadas al personal a cargo de los procesos de evaluación de impacto ambiental.
14	Relación de las acciones de monitoreo y evaluación, y medidas correctivas implementadas para el adecuado cumplimiento de las funciones en materia de evaluación de impacto ambiental.

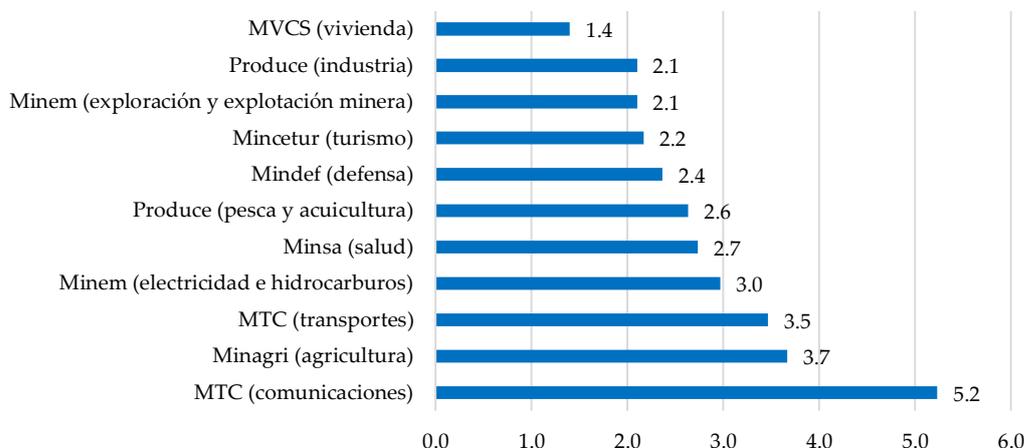
Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo

Sin embargo, en ningún caso, la información solicitada fue remitida dentro del plazo legal de 30 días calendarios<sup>105</sup>. Inclusive, en un caso, la primera entrega se realizó hasta más de cinco meses después de efectuada la solicitud, conforme se muestra a continuación:

<sup>105</sup> Artículo 21° de la *Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo*, Ley N° 26520.

Gráfico N° 22

Primera entrega de la información pública ambiental solicitada por la Defensoría del Pueblo a las autoridades sectoriales (en meses)



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Sumado a ello, la información solicitada no fue remitida en una sola oportunidad, sino en forma progresiva, en el transcurso de un año, entre los meses de julio de 2015 y junio de 2016. En efecto, a pesar que 11 de los 12 sectores reportaron que cuentan con una persona u oficina responsable del manejo de la información ambiental, la información ambiental pública solicitada no se encontraba disponible.

En ese sentido, a fin de evaluar la atención brindada a la solicitud de información remitida por la Defensoría del Pueblo, se aplicaron los siguientes criterios de calificación:

Cuadro N° 40

Criterios de calificación a atención del requerimiento de información a las autoridades sectoriales

Puntaje	Criterio
0.0	No remitió la información solicitada.
0.5	Remitió la información solicitada de manera parcial.
1.0	Remitió la información solicitada de manera completa.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En razón a ello, se asignaron los siguientes puntajes:

Cuadro N° 41

Disponibilidad de la información requerida por la Defensoría del Pueblo

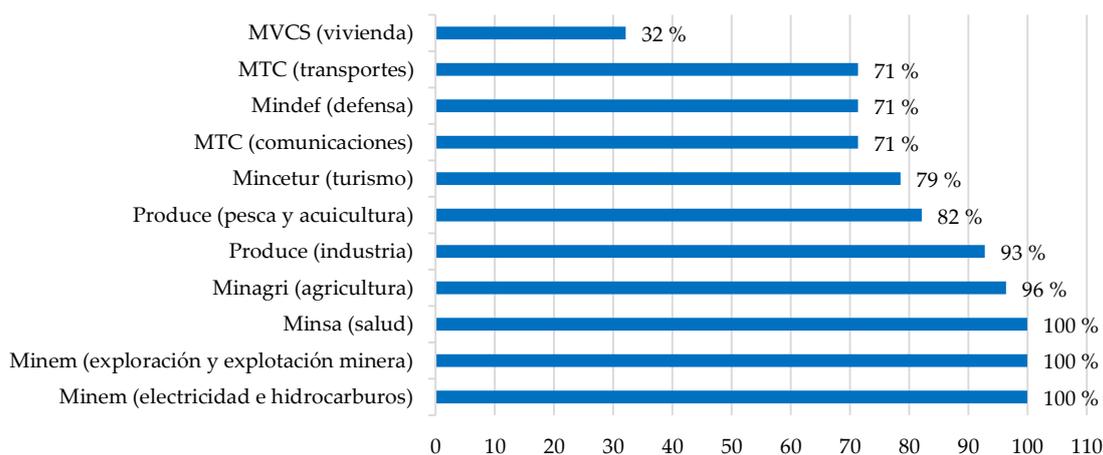
Autoridad Sectorial	Actividad	Fichas de Supervisión N°														Puntaje
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
Minagri	Agricultura	1	1	1	1	1	1	1	1	0.5	1	1	1	1	1	13.50
Mincetur	Turismo	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	11.00
Mindef	Defensa	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	10.00
Minem	Electricidad	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14.00
	Hidrocarburos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14.00
	Exploración minera	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14.00

Autoridad Sectorial	Actividad	Fichas de Supervisión N°														Puntaje
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
	Explotación minera															
Minsa	Salud	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14.00
MTC	Comunicaciones	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	10.00
	Transportes	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	10.00
MVCS	Vivienda	1	1	0	0	0	0	0	0.5	0	1	0	0	0	1	04.50
Produce	Industria	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13.00
	Pesca	1	1	1	1	1	1	1	0.5	0.5	0	1	1	1	0.5	11.50
	Acuicultura															

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como es posible observar, el Minem y el Minsa son las entidades que obtuvieron el mejor puntaje, al cumplir con remitir toda la información solicitada (100%) por la Defensoría del Pueblo. Entretanto, el MVCS (vivienda) es la entidad que obtuvo el menor puntaje al haber remitido menos información. A mayor detalle:

**Gráfico N° 23**  
Cumplimiento en la entrega de la información requerida por la Defensoría del Pueblo



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por consiguiente, es necesario fortalecer y dotar de los recursos y herramientas necesarias a las oficinas o personal responsable de generar, organizar y sistematizar la información ambiental de las autoridades sectoriales, de tal manera que les permita cumplir con esta obligación en forma adecuada.

En adición a ello, se requiere que publiquen en su portal institucional la información ambiental que posean, produzcan o tengan disponible como resultado del ejercicio de sus funciones, conforme a lo dispuesto por la normativa aplicable.

De igual manera, es necesario que la Dirección General de Investigación e Información Ambiental del Minam, en coordinación con las autoridades sectoriales, elabore y apruebe un cronograma y plazos para incorporar o enlazar la información referida a la evaluación de impacto ambiental.

## **La consulta previa a los pueblos indígenas en la evaluación de impacto ambiental**

Como se describió anteriormente, los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados con anterioridad a las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural y calidad de vida o desarrollo.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo ha manifestado en reiteradas ocasiones que se requiere consultar —entre otras medidas— la aprobación del estudio de impacto ambiental, teniendo en cuenta que, durante la etapa de evaluación de impacto ambiental de un proyecto, los pueblos indígenas deben conocer con exactitud las actividades que se pretenden realizar en su territorio, así como los impactos concretos en sus derechos a la tierra, a un ambiente adecuado, al acceso a los recursos naturales, su identidad cultural, la participación en los beneficios, entre otros.

De acuerdo con ello, considerando que el instrumento de gestión ambiental es el que define las medidas de prevención, mitigación y control de los posibles impactos ambientales y sociales sobre su entorno, corresponde a las entidades competentes en aprobar estudios ambientales —ministerios y Senace— llevar a cabo el proceso de consulta previa de aquellas medidas administrativas que impliquen afectaciones directas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Para tal efecto, es necesario que el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, en coordinación con la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Minam, elabore y apruebe un programa de capacitación orientado a desarrollar las capacidades de las autoridades sectoriales en la implementación del proceso de consulta previa en el marco del SEIA, así como, guías para la adecuada implementación de los procesos de consulta previa en la evaluación de impacto ambiental de estos proyectos.

### **3.3. Registros Ambientales**

Los registros ambientales tienen por objeto contribuir de manera fundamental con la transparencia y el acceso a la información en los procesos de evaluación de impacto ambiental, al brindar a todos los interesados en los proyectos de inversión una base informatizada, única, interconectada y pública de las entidades autorizadas para elaborar estudios ambientales, así como de las certificaciones ambientales emitidas por las autoridades competentes. En ese sentido, la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* y su Reglamento previeron la implementación de los siguientes registros:

#### **3.3.1. Registro de entidades autorizadas para la elaboración de estudios ambientales**

Uno de los principales retos de la evaluación de impacto ambiental en nuestro país es generar mecanismos que permitan mejorar la calidad de los estudios ambientales, de tal manera que constituyan un instrumento idóneo y confiable en la prevención de los impactos ambientales negativos.

Por ello, resulta fundamental el rol de las consultoras ambientales inscritas en el referido registro, que son responsables de la elaboración de los estudios ambientales por encargo del

titular del proyecto de inversión, de acuerdo a las obligaciones legales establecidas por la autoridad sectorial competente.

Sin embargo, las competencias en relación a este registro variaron en el tiempo, como se describe en el siguiente recuento cronológico:

**Cronología de la evolución normativa del Registro de entidades autorizadas para la elaboración de estudios ambientales o Registro Nacional de Consultoras Ambientales**

- En el 2008, con la modificación de la Ley del SEIA, se dispuso que el Minam estaba a cargo de la implementación del Registro.
- En el 2009, con el Reglamento de la Ley del SEIA se determinó que, hasta la efectiva implementación del Registro, las autoridades ambientales que administran registros sectoriales que cumplen similar finalidad, seguían a cargo de los mismos.
- En el 2012, a través de la Ley de Creación del Senace, se le otorgó a esta nueva entidad las funciones de administrar el Registro nacional de consultoras ambientales y aprobar las normas necesarias para su implementación.
- En el 2015, con la modificación al Reglamento de Entidades Autorizadas para la elaboración de Estudios Ambientales, en el marco del SEIA, se dispuso lo siguiente:
  - » Se otorgó al Senace el establecimiento, administración y conducción del Registro, equiparándolo al Registro nacional de consultoras ambientales;
  - » Se dispuso que en tanto no se haga efectiva la transferencia de los registros sectoriales al Senace, las autoridades ambientales continuaban a cargo de los mismos; y,
  - » Se precisó que la transferencia de registros sectoriales se realizará en concordancia con el Cronograma de Transferencia de Funciones de las Autoridades Sectoriales al Senace, aprobado por el D.S. N° 006-2015-MINAM.
  - » Al 2016, en el marco del referido decreto supremo, se transfirieron al Senace los registros de los sectores de minería, hidrocarburos, electricidad y transportes.

Fuente: Ley N° 27446, modificada por el D.L. N° 1078; Ley N° 29968; D.S. N° 011-2013-MINAM, modificado por el D.S. N° 005-2015-MINAM; D.S. N° 328-2015-MINAM; D.S. N° 160-2016-MINAM.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En tal sentido, al cierre del presente informe, la distribución de las competencias en las funciones de administración, supervisión y fiscalización de ambos registros, es el siguiente:

**Cuadro N° 42**

**Competencias en los registros de entidades autorizadas para la elaboración de estudios ambientales**

Competencia	Registros Sectoriales	Registro Nacional de Consultoras Ambientales
<b>Administra</b>	Autoridades Sectoriales de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuicultura</li> <li>- Agricultura</li> <li>- Comunicaciones</li> <li>- Defensa</li> <li>- Industria</li> </ul>	Senace: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Electricidad</li> <li>- Hidrocarburos</li> <li>- Minería (exploración y explotación minera)</li> <li>- Transportes</li> </ul>

Competencia	Registros Sectoriales	Registro Nacional de Consultoras Ambientales
<b>Supervisa y fiscaliza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pesca</li> <li>- Salud</li> <li>- Turismo</li> <li>- Vivienda</li> </ul>	OEFA: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Electricidad</li> <li>- Hidrocarburos</li> <li>- Minería (exploración y explotación minera)</li> <li>- Transportes</li> </ul>

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Actualmente, el *Registro de entidades autorizadas para la elaboración de estudios ambientales* o *Registro nacional de consultoras ambientales* se está construyendo a partir de la incorporación de los registros sectoriales al Senace, en concordancia con el cronograma de transferencia de funciones de las autoridades ambientales a esta entidad.<sup>106</sup>

Asimismo, el Registro y las entidades inscritas en él, están sujetos al *Reglamento de Registro de Entidades Autorizadas para la elaboración de los Estudios Ambientales, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA*, que entre otras disposiciones establece que el OEFA supervisa, fiscaliza y sanciona a las entidades respecto al cumplimiento de las obligaciones contenidas en el citado reglamento.<sup>107</sup>

De esta manera, los registros sectoriales que aún no han sido transferidos al Senace, así como las entidades que lo conforman, se rigen bajo las normas emitidas por la autoridad sectorial correspondiente,<sup>108</sup> en cuyo caso, la supervisión, fiscalización y sanción está también a cargo de dicha autoridad.

Considerando lo expuesto, la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo comprende la implementación del registro sectorial de entidades autorizadas para la elaboración de estudios ambientales, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 10.3 del artículo 10° de la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*:

Los proponentes recurrirán al registro de entidades autorizadas para la elaboración de (...) estudios de impacto ambiental que para tal efecto implementará el Minam, el cual incluirá a las personas naturales que las integran.

En concordancia con la Única Disposición Complementaria Transitoria del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*:

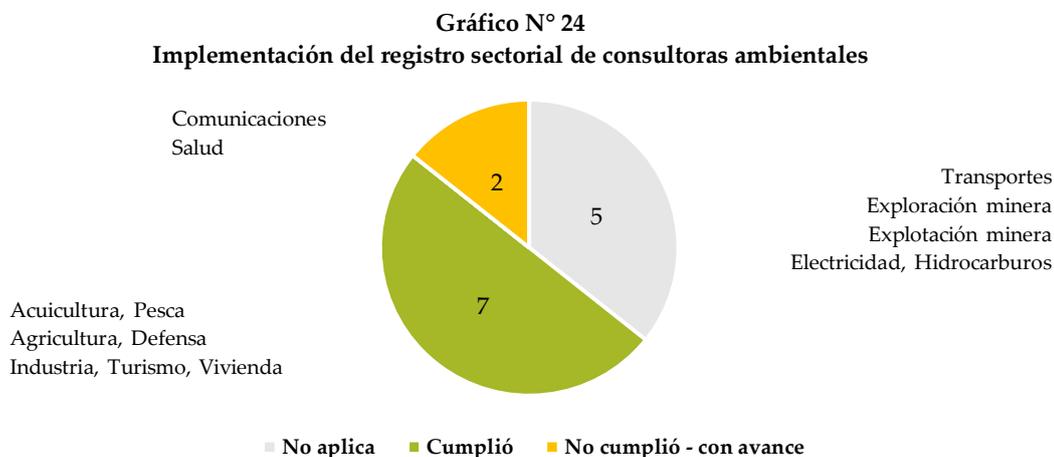
(...) Entiéndase que hasta la efectiva implementación del Registro de entidades autorizadas para elaborar estudios ambientales que está a cargo del Minam, de conformidad con lo establecido en el artículo 10, numeral 10.3 de la Ley [del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental], las autoridades ambientales que administran registros que cumplen similar finalidad, en ejercicio de sus facultades legales, siguen a cargo de los mismos de acuerdo con las normas emitidas para tal efecto.

<sup>106</sup> Senace. 2016. Registro Nacional de Consultoras Ambientales. <http://www.senace.gob.pe/registro-nacional-de-consultoras-ambientales/> [Revisado: 21 de julio de 2016.]

<sup>107</sup> Artículo 26° del Registro de entidades autorizadas para la elaboración de estudios ambientales, en el marco del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental – SEIA, D.S. N° 011-2013-MINAM.

<sup>108</sup> Única Disposición Complementaria Transitoria del *Reglamento del Registro de Entidades Autorizadas para la elaboración de Estudios Ambientales, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA*, D.S. N° 011-2013-MINAM.

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, de las 14 actividades supervisadas: en cinco se transfirieron los registros sectoriales al Senace, en siete se cumplió con la obligación descrita. En dos no se implementó el registro sectorial correspondiente, no obstante, se cuenta con un proyecto normativo en formulación o regulación emitida al respecto. A mayor detalle:



Conforme se desprende del gráfico anterior, los sectores de Agricultura, Defensa, Turismo, Vivienda, Industria, Pesca y Acuicultura cuentan con registros de entidades autorizadas para la elaboración de estudios ambientales, conforme al siguiente detalle:

**Cuadro N° 43**  
**Autoridades sectoriales que implementaron el registro sectorial de consultoras ambientales**

Autoridad Sectorial	Actividad	Regulación Sectorial
Minagri	Agricultura	R.M. N° 0322-2011-AG; Procedimiento N° 10 del TUPA (D.S. N° 016-2015-AG)
Mindef	Defensa	Procedimiento N° 40 del TUPA (D.S. N° 002-2012-DE)
Mincetur	Turismo	D.S. N° 010-2008-MINCETUR
MVCS	Vivienda	D.S. N° 015-2012-VIVIENDA
Produce	Industria	Procedimiento N° 100 del TUPA (D.S. N° 010-2015-PRODUCE)
	Pesca	Procedimiento N° 100 del TUPA (D.S. N° 010-2015-PRODUCE)
	Acuicultura	R.M. N° 343-2012-PRODUCE

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Sin embargo, los sectores Comunicaciones y Salud aún no cuentan con los referidos registros. Al respecto, el MTC (comunicaciones) se encuentra formulando un proyecto normativo para dar cumplimiento con esta obligación, mientras que el Minsa emitió la normativa correspondiente, pero aún no implementa su registro, según se detalla:

Cuadro N° 44

**Autoridades sectoriales que no implemetaron el registro sectorial de consultoras ambientales**

Ministerio	Sector	Regulación Sectorial	Proyecto Normativo
MTC	Comunicaciones	–	En formulación
Minsa	Salud	R.M. N° 167-2006-MINSA; Procedimiento N° 54 del TUPA (D.S. N° 001-2016-SALUD)	No aplica

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Es necesario tener presente que la gestión que desempeñe la autoridad competente respecto a la administración, supervisión y fiscalización de este registro influye de manera significativa en la confianza de la población respecto a la calidad de los estudios ambientales y del rol que cumple el Estado para tal fin.

### 3.3.2. Registro Nacional de Certificación Ambiental

De acuerdo con la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, el Minam tenía la obligación de conducir un registro administrativo actualizado de las certificaciones ambientales concedidas o denegadas por los organismos correspondientes,<sup>109</sup> y asegurar el acceso universal a través del SINIA<sup>110</sup>.

Bajo este marco, en el año 2013, el Minam aprobó las *Disposiciones para conducir el registro de certificaciones ambientales en el ámbito del SEIA*,<sup>111</sup> en la que se establecía que las autoridades competentes para el otorgamiento de certificación ambiental debían abastecer el registro con información relevante, precisa y oportuna, desde la entrada en vigencia del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*. Sin embargo, el Minam no logró implementar el referido registro.

Posteriormente, en virtud de la creación del Senace —que tiene entre sus funciones administrar el Registro Administrativo de carácter público y actualizado de las certificaciones ambientales de alcance nacional o multirregional concedidas o denegadas por los organismos correspondientes— el Minam emitió las *Disposiciones para la administración y conducción del Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales*.<sup>112</sup>

A través del referido dispositivo —de obligatorio cumplimiento para el Senace—, se busca que el registro se constituya en la base informatizada y actualizada de acceso universal sobre las certificaciones ambientales concedidas o denegadas. Sobre el particular, al cierre del presente informe, dicha entidad reportó que respecto a los sectores que le transfirieron sus competencias (minería, electricidad, hidrocarburos y transportes), el referido registro se encuentra en construcción<sup>113</sup>. El resto de sectores (acuicultura, agricultura, comunicaciones, defensa, industria, pesca, salud, turismo, vivienda), no cuenta con este tipo de registro.

<sup>109</sup> Literal e) del artículo 17° de la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, Ley N° 27446.

<sup>110</sup> Literal h) del artículo 7° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, D.S. N° 019-2009-MINAM.

<sup>111</sup> R.M. N° 141-2013-MINAM, publicado el 11 de mayo de 2013.

<sup>112</sup> R.M. N° 118-2015-MINAM, publicado el 19 de mayo de 2015.

<sup>113</sup> Este punto se desarrolla con detalle en el Capítulo V.

En tal sentido, el referido registro constituirá una herramienta que permitirá al Estado y a los administrados a acceder a información ambiental y social que contribuirá en una adecuada toma de decisiones. Asimismo, su pronta implementación permitirá fortalecer la transparencia en los procesos de evaluación de impacto ambiental y permitirá a las autoridades sectoriales identificar si las certificaciones ambientales emitidas por entidades regionales o locales, se encuentran en el marco de su competencia.

#### 3.4. Contenido mínimo de la Evaluación Preliminar

A fin de establecer las medidas y planes que el titular debe implementar para prevenir, supervisar, controlar y corregir anticipadamente los impactos ambientales derivados del proyecto de inversión propuesto, la autoridad sectorial debe identificar si este impacto será leve, moderado o significativo. Para ello, el Titular debe presentar una *evaluación preliminar* conforme al contenido estipulado en el Anexo VI del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, sin perjuicio de las disposiciones adicionales que requiera la autoridad sectorial.

Este documento busca reunir las características de la acción que se proyecta ejecutar, los antecedentes de los aspectos ambientales que conforman el área de influencia, así como los posibles impactos ambientales que pudieran producirse.<sup>114</sup> En ese sentido, su *contenido mínimo* aborda los siguientes ejes:<sup>115</sup>

---

##### Contenido mínimo de la Evaluación Preliminar:

- Datos generales del titular y de la entidad autorizada para la elaboración de la Evaluación Preliminar.
- Descripción del proyecto.
- Descripción de los posibles impactos ambientales.
- Aspectos del medio físico, biótico, social, cultural y económico.
- Medidas de prevención, mitigación o corrección de los impactos ambientales.
- Plan de Participación Ciudadana.
- Plan de Seguimiento y Control.
- Plan de Contingencia.
- Plan de Cierre o Abandono.
- Cronograma de ejecución.
- Presupuesto de implementación.

---

Considerando lo expuesto, la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo comprende el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 40° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Impacto Ambiental*:

La Evaluación Preliminar debe contener como mínimo lo establecido en el Anexo VI, sin perjuicio de la información adicional que pueda solicitar la Autoridad Competente (...).

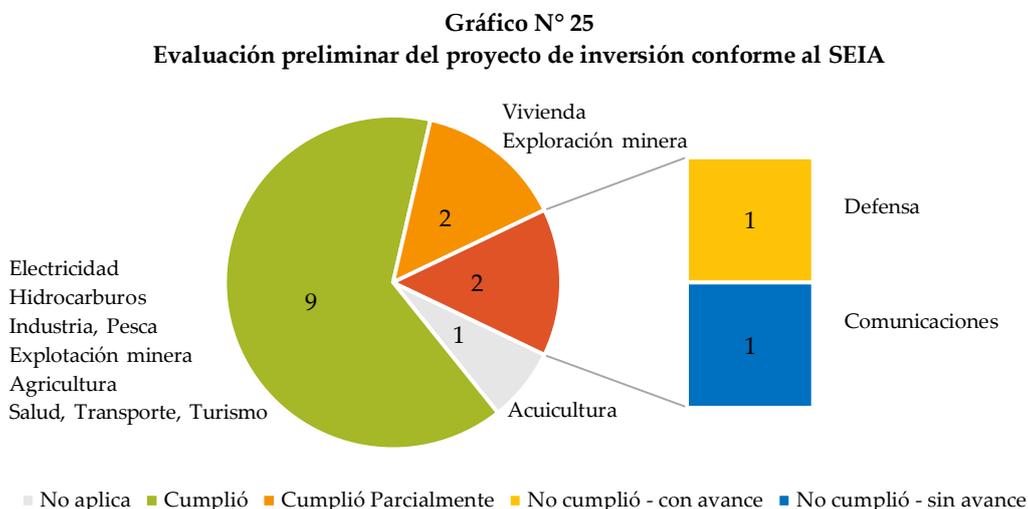
A fin de evaluar el cumplimiento de la obligación descrita, se consideró la regulación sectorial en la materia y, en su defecto, las comunicaciones remitidas a los administrados solicitando las medidas y planes previstos o informes internos que den cuenta de ello.

---

<sup>114</sup> Numeral 6 del Anexo I del D.S. N° 019-2009-MINAM.

<sup>115</sup> Numeral 41.1 del artículo 41° y Anexo VI del D.S. N° 019-2009-MINAM.

En el siguiente gráfico se observa que, de las 14 actividades supervisadas, en nueve se cumplió con la obligación descrita, en una de ellas no aplica y en dos se cumplió de manera parcial. Entretanto, en las otras dos restantes no se requiere ningún elemento de la evaluación preliminar prevista en el SEIA, no obstante, en una de ellas se prevé su regulación en un proyecto normativo. A continuación, el resumen de cumplimiento:



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se puede apreciar, en los sectores Agricultura, Turismo, Electricidad, Hidrocarburos, Salud, Transportes, Industria, Pesca y actividades de explotación minera, se exigen a los titulares la evaluación preliminar de los proyectos de inversión, de acuerdo al contenido previsto en el Anexo VI del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, conforme el siguiente detalle:

**Cuadro N° 45**  
**Autoridades sectoriales que exigen la evaluación preliminar conforme al SEIA**

Autoridad Sectorial	Actividad	Regulación Sectorial*
Mínagri	Agricultura	Procedimiento N° 15 del TUPA (D.S. N° 016-2015-AG)
Mincetur	Turismo	No cuenta con regulación específica, pero acredita realizar la clasificación con documentación de sustento.
Minem	Electricidad	Procedimiento N° 69 del TUPA (D.S. N° 038-2014-EM)
	Hidrocarburos	Procedimiento N° 69 del TUPA (D.S. N° 038-2014-EM)
	Explotación minera	D.S. N° 040-2014-EM
Minsa	Salud	Procedimientos N° 44, 48, 51 del TUPA (D.S. N° 001-2016-SALUD)
MTC	Transportes	Artículo 40° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Impacto Ambiental
Produce	Industria	D.S. N° 017-2015-PRODUCE
	Pesca	No cuenta con regulación específica, pero desde el mes de mayo de 2016 se ha verificado su exigencia.

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De otro lado, en el sector Vivienda y en las actividades de exploración minera no se exige la totalidad del contenido mínimo establecido en el Anexo VI del *Reglamento de la Ley del Sistema*

Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>116</sup>, mientras que los sectores de Comunicaciones y Defensa no efectúan la evaluación preliminar de los proyectos de inversión propuestos. No obstante, cabe precisar que solo el sector Defensa incorporó la presente obligación en su proyecto de reglamento de protección ambiental.

**Cuadro N° 46**  
**Autoridades sectoriales que no exigen la evaluación preliminar conforme al SEIA**

Autoridad Sectorial	Actividad	Regulación Sectorial*	Proyecto Normativo
Minem	Exploración minera	D.S. N° 020 2008-EM	Sin formular
MVCS	Vivienda	D.S. N° 015-2012-VIVIENDA R.M. N° 013-2015-VIVIENDA	Sin formular
Mindef	Defensa	–	En formulación
MTC	Comunicaciones	–	Sin formular

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por otro lado, respecto del sector Acuicultura, la entidad competente indica que no se realiza la evaluación preliminar debido a que sus proyectos han sido clasificados anticipadamente, por lo que la obligación supervisada no le es aplicable<sup>117</sup>. Sin perjuicio de lo señalado, reportó haber incluido la presente obligación en su proyecto de Reglamento de Protección Ambiental.

#### **La clasificación anticipada en el sector Acuicultura y la necesidad de criterios transversales**

No obstante, corresponde mencionar que la clasificación anticipada elaborada por el sector Acuicultura fue realizada en función a las categorías productivas de las actividades acuícolas, lo cual no responde necesariamente a los criterios de protección ambiental previstos en el Anexo V del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, conforme a lo dispuesto en el artículo 37° del reglamento acotado.

En ese sentido, a fin de que la clasificación anticipada obedezca a criterios de protección ambiental, que buscan proteger la salud de las personas, la calidad ambiental, la diversidad biológica y sus componentes, se requiere que el Minam establezca lineamientos técnicos legales para orientar a las autoridades sectoriales en dicha labor.

Es importante tener en cuenta que, sin una adecuada evaluación preliminar, la clasificación que otorgue la autoridad sectorial al proyecto de inversión propuesto no responderá a las medidas que deberá implementar el proponente para prevenir, controlar, mitigar o corregir anticipadamente los impactos ambientales que se produzcan.

Sumado a ello, cabe recordar que para la Categoría I, el documento de evaluación preliminar, aprobado por la autoridad competente, constituye la DIA del proyecto de inversión.<sup>118</sup>

<sup>116</sup> Para mayor detalle, revisar el Capítulo IV, en los puntos referidos a las actividades de vivienda y de exploración minera.

<sup>117</sup> En el Reglamento de la Ley General de Acuicultura, aprobado mediante D.S. N° 003-2016-PRODUCE.

<sup>118</sup> Artículo 41° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, D.S. N° 019-2009-MINAM.

### 3.5. Guías específicas para la formulación de los Términos de Referencia de los EIA

Uno de los principales desafíos para lograr una adecuada evaluación de impacto ambiental es contar con instrumentos de gestión ambiental que contengan información completa y veraz, con compromisos claros y detallados, de tal manera que se puedan prevenir los impactos negativos en forma oportuna y, cuando esto no sea posible, controlarlos, mitigarlos y corregirlos adecuadamente.

Para tal efecto, es fundamental orientar a los titulares de los proyectos de inversión en la elaboración de los instrumentos de gestión ambiental, a través de guías técnicas que emitan las autoridades sectoriales<sup>119</sup>. De acuerdo con ello, las autoridades sectoriales tienen la obligación de emitir guías específicas para la elaboración de términos de referencia para los proyectos de inversión clasificados en las categorías II y III, de acuerdo a los contenidos y criterios mínimos establecidos en los Anexos III y IV del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, respectivamente.<sup>120</sup>

En ese contexto, la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo comprende el cumplimiento de la obligación descrita, contenida en el 40° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*:

(...) Las Autoridades Competentes elaborarán o actualizarán guías específicas para la formulación de Términos de Referencia de los Estudios de Impacto Ambiental relacionados con los proyectos clasificados, de acuerdo a lo establecido en el artículo 36° (...), considerando los contenidos y criterios indicados en los Anexos III y IV.

Al 25 de enero de 2009, fecha en la que se publicó el Reglamento, el escenario era el siguiente:

**Cuadro N° 47**  
**Guías específicas para la formulación de términos de referencia aprobados a enero de 2009**

Autoridad Sectorial	Actividad	Guías específicas para la formulación de TdR
Minagri	Agricultura	Guía para la formulación de términos de referencia para los estudios de impacto ambiental en el sector agrario, aprobado por R.J. N° 021-95-INRENA
Mincetur	Turismo	-
Mindef	Defensa	-
Minem	Exploración Minera	-
	Explotación Minera	-
	Electricidad	-
Minsa	Hidrocarburos	-
	Salud	-
MTC	Transportes	Lineamientos para la elaboración de los Términos de Referencia de los Estudios de Impacto Ambiental para proyectos de infraestructura vial, aprobado por R.V. N° 1079-2007-MTC/02
	Comunicaciones	-
MVCS	Vivienda	-

<sup>119</sup> Numeral 7 del Anexo I del D.S. N° 019-2009-MINAM.

<sup>120</sup> Anexos III y IV del D.S. N° 019-2009-MINAM.

Autoridad Sectorial	Actividad	Guías específicas para la formulación de TdR
Produce	Industria	-
	Acuicultura	-
	Pesca	-

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se puede observar, el Minagri aprobó una guía específica para la formulación de los referidos términos de referencia (1995), mientras que el MTC hizo lo propio respecto a la actividad de transportes (2007). En las otras 12 actividades no se contaban con dichas guías. Por consiguiente, debieron actualizarse las guías específicas emitidas en las dos actividades señaladas y aprobarse las correspondientes a las 12 actividades restantes. A continuación, detalle de las autoridades sectoriales por obligación:

**Cuadro N° 48**  
**Autoridades sectoriales obligadas a aprobar o actualizar las Guías Específicas**

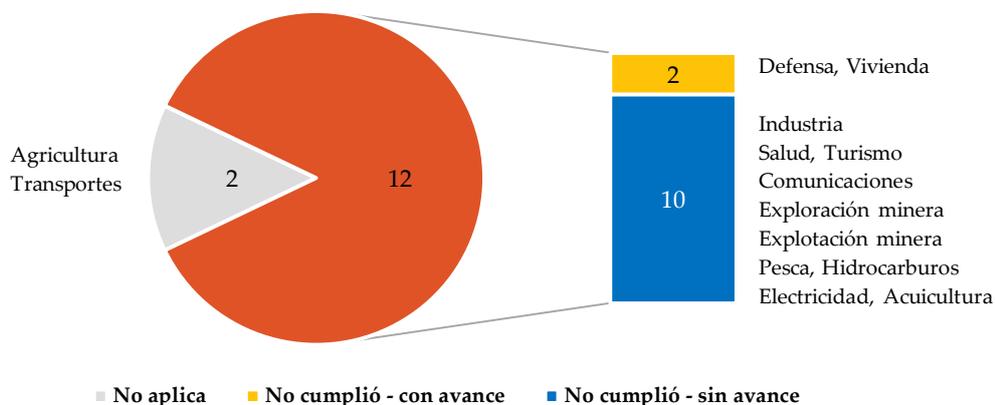
Obligación	Autoridad Sectorial	Actividad	
Aprobar Guías Específicas para la formulación de Términos de Referencia de los Estudios de Impacto Ambiental	Mincetur	Turismo	
	Mindef	Defensa	
	Minsa	Salud	
	MTC	Comunicaciones	
	MVCS	Vivienda	
	Produce		Acuicultura
			Pesca
			Industria
	Minem		Exploración minera
			Explotación minera
			Electricidad
			Hidrocarburos
Actualizar Guías Específicas para la formulación de Términos de Referencia de los Estudios de Impacto Ambiental	Minagri	Agricultura	
	MTC	Transportes	

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo

#### a. Sobre la aprobación de las Guías Específicas

Con relación a las autoridades sectoriales que debían aprobar una guía específica para la elaboración de términos de referencia, es preciso indicar que ninguna de ellas dio cumplimiento a esta obligación. No obstante, en dos de ellas, las autoridades sectoriales respectivas vienen elaborando un proyecto normativo al respecto, mientras que en las otras 10 actividades no se evidenció ningún avance, según se muestra a continuación:

Gráfico N° 26  
Aprobación de Guías Específicas



Elaboración: Defensoría del Pueblo

El detalle del nivel de avance de las autoridades sectoriales para elaborar un proyecto normativo con la finalidad de dar cumplimiento a esta obligación es el siguiente:

Cuadro N° 49  
Autoridades sectoriales que no emitieron las Guías Específicas para la formulación de los TdR

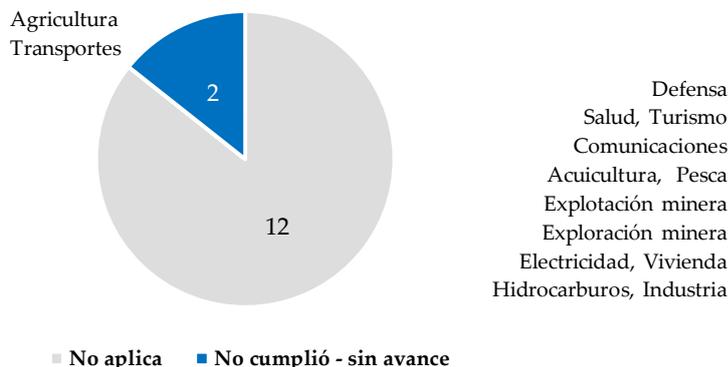
Autoridad Sectorial	Actividad	Proyecto Normativo de Guías Específicas
Mincetur	Turismo	Sin formular
Mindef	Defensa	En formulación
Minem	Exploración Minera	Sin formular
	Explotación Minera	Sin formular
	Electricidad	Sin formular
	Hidrocarburos	Sin formular
Minsa	Salud	Sin formular
MTC	Comunicaciones	Sin formular
MVCS	Vivienda	En formulación
Produce	Industria	Sin formular
	Acuicultura	Sin formular
	Pesquería	Sin formular

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

### b. Sobre la actualización de la Guía Específica

Con relación a los dos sectores que debían actualizar su guía específica para la elaboración de términos de referencia vigentes, ninguno evidenció algún avance al respecto, según se muestra a continuación:

**Gráfico N° 27**  
**Actualización de la Guía Específica**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De igual manera, ninguna de estas autoridades sectoriales cuenta con un proyecto normativo de guías específicas, ni viene trabajando en su elaboración:

**Cuadro N° 50**  
**Autoridades sectoriales que no actualizaron las Guías Específicas para la formulación de los TdR**

Autoridad Sectorial	Actividad	Proyecto Normativo de Guías Específicas
Minagri	Agricultura	Sin formular
MTC	Transportes	Sin formular

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En síntesis, como resultado de la supervisión realizada respecto a la obligación de *elaborar o actualizar, las Guías Específicas para la formulación de los Términos de Referencia de los Estudios de Impacto Ambiental*, se observa lo siguiente:

**Cuadro N° 51**  
**Estado de la aprobación o actualización de las Guías Específicas para la formulación de los Términos de Referencia de los Estudios de Impacto Ambiental**

	Cumplió	No cumplió
<b>Aprobar</b>	Ninguno	Mincetur (turismo), Mindef (defensa), Minem (exploración y explotación minera, electricidad e hidrocarburos), Minsa (salud), MTC (comunicaciones), MVCS (vivienda), Produce (acuicultura, industria y pesca)
<b>Actualizar</b>	Ninguno	Minagri (agricultura), MTC (transportes)

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo con ello, es prioritario que el Mincetur, Mindef, Minem, Minsa, MTC (comunicaciones), MVCS y Produce, que no cuentan con ninguna guía específica para la formulación de términos de referencia, cumplan con esta obligación. Por otro lado, se requiere que el Minagri y el MTC (transportes), actualicen las guías específicas vigentes, conforme a las normas que rigen al SEIA.

El alto incumplimiento en la obligación supervisada, así como el bajo nivel de avance en la formulación de las guías requeridas resulta preocupante, considerando que estos documentos orientan a los titulares de los proyectos de inversión en el cumplimiento de sus obligaciones legales y compromisos ambientales con el Estado peruano y la ciudadanía. En ese sentido, es necesario que el Minam, en calidad de ente rector del SEIA, acompañe a las autoridades sectoriales en los procesos de aprobación y actualización de sus respectivas guías y, a la vez, delimite su estructura y contenido mínimo para la formulación de este documento.

### 3.6. Clasificación de los proyectos de inversión en las Categorías I, II y III

La clasificación de los proyectos de inversión en las categorías I, II y III se realiza en función al nivel de impacto ambiental negativo identificado, pudiendo ser leve, moderado o significativo:

Cuadro N° 52  
Clasificación de los estudios ambientales en el marco del SEIA

Categoría	Estudio Ambiental	Impacto Ambiental Negativo		
		Leve	Moderado	Significativo
I	DIA	X		
II	EIA-sd		X	
III	EIA-d			X

Fuente: Ley N° 27446, D.S. N° 019-2009-MINAM.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En ese sentido, para identificar dicho impacto, la autoridad sectorial debe considerar *criterios de protección ambiental* –sin perjuicio de los *criterios de protección complementarios* que en el ámbito de sus respectivas competencias apruebe<sup>121</sup>:

#### Criterios de protección ambiental:

- La protección de la salud de las personas.
- La protección de la calidad ambiental, tanto del aire, del agua, del suelo, como la incidencia que puedan producir el ruido y los residuos sólidos, líquidos y emisiones gaseosas y radiactivas.
- La protección de los recursos naturales, especialmente las aguas, el suelo, la flora y la fauna.
- La protección de las áreas naturales protegidas.
- La protección de la diversidad biológica y sus componentes: ecosistemas, especies y genes; así como los bienes y servicios ambientales y bellezas escénicas, áreas que son centros de origen y diversificación genética por su importancia para la vida natural.
- La protección de los sistemas y estilos de vida de las comunidades.
- La protección de los espacios urbanos.
- La protección del patrimonio arqueológico, histórico, arquitectónicos y monumentos nacionales.

Asimismo, los *factores* que determinan la ocurrencia de cada criterio son listados en el Anexo V del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

<sup>121</sup> Numeral 4.2 del artículo 4° y artículo 5° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446, y el artículo 37° de su Reglamento.

Estos criterios deben ser considerados por el titular del proyecto de inversión y por las autoridades sectoriales. Estas últimas para determinar, ratificar, modificar, revisar y aprobar la categoría del proyecto, según corresponda<sup>122</sup>.

Sobre el particular, el *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* establece que, para la Categoría II, se debe tener en cuenta que los efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de *medidas fácilmente aplicables*. Por otro lado, para la Categoría III, señala que se deben considerar aquellos proyectos cuyas características, envergadura o localización pueden producir impactos ambientales negativos significativos, *cuantitativa o cualitativamente*, en uno, varios o la totalidad de componentes del ambiente.<sup>123</sup>

Sin embargo, las normas que rigen al SEIA no precisan el alcance técnico de los criterios señalados, ni de las condiciones descritas para las categorías II y III, con lo cual se permite un margen de discrecionalidad a la autoridad sectorial en la clasificación de los proyectos de inversión de su competencia.

Al respecto, se debe considerar que la evaluación de impacto ambiental es por excelencia un *procedimiento técnico*, por lo que la clasificación del proyecto de inversión realizada por la autoridad sectorial debe identificar adecuadamente el posible impacto ambiental, a fin de que el proponente implemente las medidas y planes que resulten adecuados.

Bajo esta perspectiva, es importante que el Minam, en su calidad de ente rector del SEIA, precise el alcance de los criterios de protección ambiental y de las condiciones señaladas, a fin de reducir el margen de discrecionalidad en la clasificación de los proyectos de inversión. Del mismo modo, se requiere que la autoridad sectorial realice las acciones que resulten necesarias para evaluar de manera técnica los estudios ambientales a su cargo<sup>124</sup>. Entre ellas, determinar metodologías, criterios y lineamientos que regulen el proceso de evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Minam y en concordancia con el marco normativo del SEIA.<sup>125</sup>

Considerando lo expuesto, la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo comprende el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 36° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*:

(...) los proyectos públicos o privados que están sujetos al SEIA, deben ser clasificados por las Autoridades Competentes, en una de las siguientes categorías:

- Categoría I - Declaración de Impacto Ambiental (DIA).
- Categoría II - Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd).
- Categoría III - Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d).

<sup>122</sup> Anexo V del D.S. N° 019-2009-MINAM.

<sup>123</sup> Incisos b) y c) del artículo 4° de la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, Ley N° 27446, y los numerales 8 y 10 del Anexo 1 del D.S. N° 019-2009-MINAM.

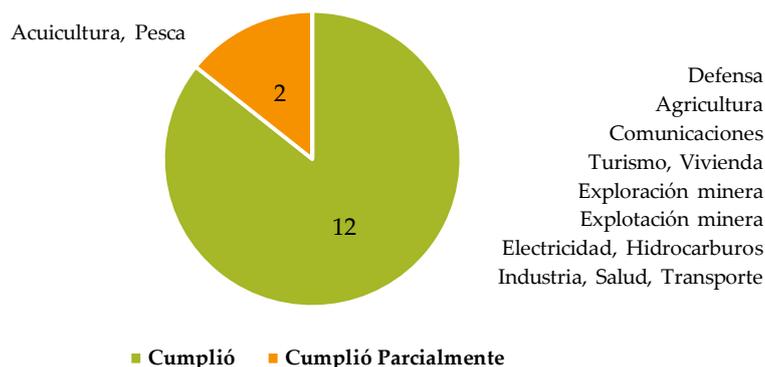
<sup>124</sup> Inciso b del artículo 8° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, D.S. N° 019-2009-MINAM.

<sup>125</sup> Inciso d del artículo 8° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, D.S. N° 019-2009-MINAM.

A fin de evaluar el cumplimiento de la obligación descrita, se consideró la regulación sectorial en la materia y, en su defecto, las comunicaciones remitidas a los administrados solicitando las medidas y planes previstos o informes internos que den cuenta de ello.

De esta manera, como se puede apreciar en el siguiente gráfico, de las 14 actividades supervisadas, en 12 se cumple con la obligación descrita y en las otras dos se cumple de manera parcial.

**Gráfico N° 28**  
**Clasificación de los proyectos de inversión en las categorías I, II y III**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

En efecto, en los sectores Agricultura, Defensa, Turismo, Salud, Minería (exploración y explotación), Electricidad, Hidrocarburos, Comunicaciones, Transportes, Vivienda e Industria, se prevé la clasificación de los proyectos de inversión en las categorías I, II y III, conforme el siguiente detalle:

**Cuadro N° 53**  
**Autoridades sectoriales que clasifican los proyectos de inversión en las categorías I, II y III**

Autoridad Sectorial	Actividad	Regulación Sectorial
Mínagri	Agricultura	D.S. N° 019-2012-AG
Mindef	Defensa	D.S. N° 015-2014-DE
Mincetur	Turismo	No cuenta con regulación específica, pero acredita su exigencia con documentación de sustento.
Minsa	Salud	Procedimientos N° 44, 48 y 51 del TUPA (D.S. N° 001-2016-SA)
Minem	Exploración minera	D.S. N° 020-2008-EM (aplicable para categorías I y II)
	Explotación minera	D.S. N° 040-2014-EM (aplicable para categorías II y III)
	Electricidad	D.S. N° 038-2014-EM
	Hidrocarburos	D.S. N° 039-2014-EM
MTC	Comunicaciones	No cuenta con regulación específica, acredita su exigencia con documentación de sustento.
	Transporte	No cuenta con regulación específica, pero acredita su exigencia con documentación de sustento.
MVCS	Vivienda	D.S. N° 015-2012-VIVIENDA
Produce	Industria	D.S. N° 017-2015-PRODUCE

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el caso de los sectores Acuicultura y Pesca, solo se considera la clasificación de los proyectos de inversión en las categorías I y II. Al respecto, la autoridad sectorial informó que en el *Reglamento de la Ley General de Pesca*, emitido en el 2001, así como en el *Reglamento de la Ley General de Acuicultura*, emitido en el 2016, solo se prevén las categorías I y II debido a que los proyectos de inversión pesqueros y acuícolas no generan impactos ambientales significativos que ameriten clasificarlos en la categoría III.

Sin embargo, para la Defensoría del Pueblo, la situación expuesta no implica que en el futuro no se presenten proyectos con impactos significativos, por lo que se debe contemplar dicha posibilidad como resultado de una evaluación en cada caso.

Sin perjuicio de lo expuesto, cabe precisar que Produce informó que, en ambos sectores, han contemplado dicho aspecto en el proyecto de reglamento de protección ambiental, el cual se encuentran elaborando en coordinación con el Minam.

**Cuadro N° 54**  
**Autoridades sectoriales que no clasifican los proyectos de inversión en las categorías I, II y III**

Autoridad Sectorial	Actividad	Regulación Sectorial	Proyecto Normativo
Produce	Acuicultura	D.S. N° 003-2016-PRODUCE	En formulación
	Pesca	D.S. N° 012-2001-PE	

Fuente: Produce

Elaboración: Defensoría del Pueblo

### 3.7. Planes que contienen los estudios ambientales de Categoría I

Los estudios ambientales contienen medidas y planes que establecen las obligaciones ambientales y sociales del titular relacionados con los diferentes aspectos evaluados del proyecto de inversión propuesto, tales como físicos, biológicos, sociales y temporales.

En ese sentido, el *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, establece que el proponente debe incluir, como mínimo, las siguientes medidas y planes en las DIA:

- Medidas de mitigación.
- Plan de participación ciudadana.
- Plan de seguimiento y control.
- Plan de contingencia.
- Plan de cierre o abandono.

Sin embargo, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, ni la citada Ley ni su Reglamento definen de manera precisa el contenido de todas las medidas y planes señalados:

## Medidas y planes que contiene la DIA

**a. Plan de Participación Ciudadana.** La Ley del SEIA y su Reglamento no desarrollan el contenido mínimo de este plan. Sin embargo, el *Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales* señala que si las entidades públicas no tienen normas vigentes sobre la materia, deberán considerarse los siguientes elementos:

- Identificación de actores en relación con el objeto de la consulta o su lugar de ejecución.
- Identificación de la finalidad de la consulta.
- Determinación del ámbito de la consulta.
- Cronograma de ejecución de la consulta.
- Designación del equipo responsable de conducir y llevar el registro de la consulta.
- Determinación del responsable de la entidad pública que informará, recibirá y responderá las solicitudes que se presentan en la consulta.
- Registro de los aportes recibidos y de los resultados de las consultas.
- Estrategia de manejo de las relaciones comunitarias, en los casos en los que corresponda.
- Instancias formales e informales para el acceso a la información y difusión de la misma, así como para lograr la participación ciudadana efectiva en el proceso de evaluación de impacto ambiental.

Asimismo, agrega que para los estudios ambientales clasificados en la Categoría I, no son exigibles los talleres participativos ni las audiencias públicas.

Por otro lado, el Reglamento de la Ley del SEIA señala que constituyen mecanismos de participación ciudadana –o mecanismos de consulta– las audiencias públicas, los talleres participativos, las encuestas de opinión, los buzones de sugerencias, las comisiones ambientales regionales y locales, entre otros que establezcan la autoridad ambiental y el titular del proyecto de inversión en el Plan de Participación Ciudadana correspondiente.

**b. Plan de seguimiento y control.** El Reglamento de la Ley del SEIA señala que este plan detalla las medidas de mitigación y el monitoreo de residuos líquidos, sólidos y gaseosos que permitan verificar el cumplimiento de la legislación nacional correspondiente. Sin embargo, dichos elementos no determinan con precisión su alcance técnico.

**c. Plan de contingencia.** La Ley del SEIA y su Reglamento no desarrollan el alcance de este plan.

**d. Plan de abandono o cierre.** El Reglamento de la Ley del SEIA señala que este plan incluye:

- Medidas o instrumentos de gestión ambiental para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión, en los cuales se consideran los aspectos que resulten necesarios para evitar impactos ambientales y sociales negativos durante los periodos de cierre o suspensión temporal o parcial de operaciones.
- Medidas de rehabilitación a aplicar luego del cese de operaciones y su control post cierre.

No obstante lo previsto, dichos elementos no determinan con precisión su alcance técnico.

**e. Medidas de mitigación** La Ley del SEIA y su Reglamento no desarrollan el alcance de estas medidas.

De acuerdo con ello, el Plan de Contingencia y las Medidas de mitigación no han sido desarrollados por las normas que rigen al SEIA. De igual manera, no se determina con

precisión el alcance técnico del Plan de seguimiento y control y del Plan de abandono o cierre, lo que repercute directamente en las acciones que adoptará el titular del proyecto de inversión frente a la prevención control, mitigación y corrección del impacto ambiental.

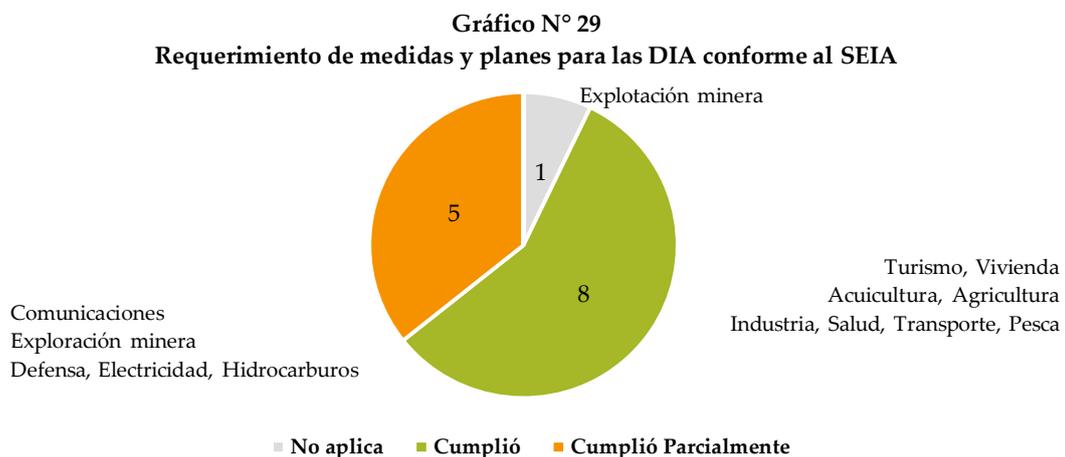
Por consiguiente, es necesario que la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Minam, en coordinación con las autoridades sectoriales, elabore y apruebe los lineamientos que precisen el alcance y contenido mínimo de las medidas y los planes contenidos en la DIA.

Considerando lo expuesto, la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo comprende el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 28° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*:

Los estudios ambientales de Categoría I, deben incluir Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente (...).

A fin de evaluar el cumplimiento de obligación descrita, se consideró la regulación sectorial en la materia y, en su defecto, las comunicaciones remitidas a los administrados solicitando las medidas y planes previstos o informes internos que den cuenta de ello. Asimismo, cabe precisar que para la explotación minera, solo se prevé EIA y no DIA, por lo que no le es aplicable la presente obligación.

De esta manera, como se puede apreciar en el siguiente gráfico, de las 14 actividades supervisadas, en ocho se cumple con la obligación descrita, en una de ellas no aplica, mientras que en las cinco restantes no se exigen todas las medidas y planes previstos para la DIA.



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Conforme se puede apreciar, en los sectores Agricultura, Turismo, Salud, Transportes, Vivienda, Industria, Pesca y Acuicultura se cumple con exigir las medidas y planes previstos para las DIA, conforme al contenido estipulado en el artículo 28° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*. Al respecto, cabe indicar que en algunos casos los sectores aprobaron regulación específica de acuerdo al siguiente detalle:

**Cuadro N° 55**  
**Autoridades sectoriales que exigen medidas y planes para las DIA conforme al SEIA**

Autoridad Sectorial	Actividad	Regulación Sectorial
Minagri	Agricultura	D.S. N° 019-2012-AG
Mincetur	Turismo	No cuenta con regulación específica, pero acredita su exigencia con documentación de sustento.
Minsa	Salud	Procedimientos N° 44, 48 y 51 del TUPA (D.S. N° 001-2016-SA)
MTC	Transportes	No cuenta con regulación específica, pero acredita su exigencia con documentación de sustento.
MVCS	Vivienda	No cuenta con regulación específica, pero acredita su exigencia con documentación de sustento.
Produce	Industria	D.S. N° 017-2015-PRODUCE
	Acuicultura	D.S. N° 003-2016-PRODUCE
	Pesca	No cuenta con regulación específica, pero desde el mes de mayo de 2016 se ha verificado su exigencia.

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Tratándose de Comunicaciones, Defensa, Exploración Minera, Electricidad e Hidrocarburos, no se requieren todas las medidas y planes estipulados para las DIA, según se detalla:

**Cuadro N° 56**  
**Medidas y planes para las DIA no exigidos por las autoridades sectoriales**

Actividad	Medidas y planes para las DIA				
	Participación ciudadana	Seguimiento y control	Contingencia	Cierre o abandono	Medidas Mitigación
Defensa	x	x			x
Comunicaciones			x		
Electricidad		x			
Hidrocarburos	x				
Exploración minera		x	x	x	

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Sin perjuicio de ello, el sector Defensa reportó que se encuentra formulando un proyecto de reglamento de protección ambiental, en el que incorpora el cumplimiento de la presente obligación, según se observa a continuación:

**Cuadro N° 57**  
**Autoridades sectoriales que no exigen medidas y planes para las DIA conforme al SEIA**

Autoridad Sectorial	Actividad	Regulación Sectorial	Proyecto Normativo
Mindef	Defensa	–	En formulación
	Electricidad	–	Sin formular
Minem	Hidrocarburos	D.S. N° 039-2014-EM	Sin formular
	Exploración minera	D.S. N° 020-2008-EM	Sin formular
MTC	Comunicaciones	–	Sin formular

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Es importante destacar que, al no considerarse la totalidad de medidas y planes previstos para la elaboración de la DIA, la evaluación de los impactos ambientales del proyecto de inversión es limitada y, en consecuencia, también las medidas que se adoptarán al respecto. Evidentemente, ello repercute en las obligaciones socioambientales que se encuentran a cargo del proponente.

### 3.8. Planes que contienen los estudios ambientales de categorías II y III

En concordancia con lo señalado para las DIA, los EIA deben contener los planes que permitan establecer las obligaciones del titular, sobre la base de la evaluación de impacto ambiental realizadas por la autoridad sectorial competente. Para tal efecto, el *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, dispone que, el proponente debe incluir, como mínimo, los siguientes planes, en los EIA-sd y EIA-d:

- Plan de participación ciudadana.
- Plan de manejo ambiental.
- Plan de vigilancia ambiental.
- Plan de contingencia.
- Plan de cierre o abandono.

Sumado a ello, en los EIA-d también debe incluirse el Plan de relaciones comunitarias.

A continuación, el detalle de lo señalado en el *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*:

#### Medidas y planes que contiene los EIA

- a. **Plan de participación ciudadana**, adicionalmente a lo previsto para la Categoría I, contiene para los EIA-sd –cuando la autoridad ambiental lo determine– y para los EIA-d, el informe consolidado de las observaciones formuladas por la ciudadanía durante la Audiencia Pública, destacando su atención en el proceso de elaboración del estudio ambiental.
- b. **Plan de manejo ambiental** identifica y caracteriza todas las medidas que el titular realizará para prevenir, mitigar o corregir los impactos ambientales identificados.
- c. **Plan de vigilancia ambiental** incluye:
  - Mecanismos de implementación del sistema de vigilancia ambiental.
  - Responsabilidades específicas para asegurar el cumplimiento de las medidas contenidas en el Plan de Manejo Ambiental, considerando la evaluación de su eficiencia y eficacia mediante indicadores de desempeño.
  - Programa de Monitoreo Ambiental, el cual señalará las acciones de monitoreo para el cumplimiento de los límites máximos permisibles u otros establecidos en las normas nacionales vigentes o normas de nivel internacional.
- d. **Plan de relaciones comunitarias** solo es aplicable para los EIA-d. Este instrumento considera las medidas y acciones que desarrollará el titular para garantizar una relación armoniosa con las comunidades adyacentes al área de influencia del proyecto de inversión, durante las etapas de construcción, operación, mantenimiento y cierre o abandono.

e. **Plan de contingencia** considera, para los EIA-sd y EIA-d:

EIA-sd	EIA-d
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medidas para la gestión de riesgos y respuesta a los eventuales accidentes que afecten a la salud, ambiente, e infraestructura.</li> <li>- Medidas para las etapas de construcción, operación, mantenimiento y cierre o abandono, si este último procediere.</li> </ul>	<p>Sumado a los elementos considerados para EIA sd:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acciones y comunicaciones que desarrollará en caso de una emergencia.</li> <li>- Acciones para organizar y preparar a la población susceptible de ser afectada para actuar en caso de una emergencia.</li> <li>- Acciones para gestionar los riesgos en casos de almacenamiento, uso, transporte y disposición final de sustancias, materiales y residuos peligrosos.</li> </ul>

f. **Plan de abandono o cierre** contiene las acciones a realizar cuando culmine el proyecto de inversión en cada una de sus etapas, de manera de que su ámbito y área de influencia queden en condiciones similares a las que se tuvo antes del inicio del proyecto.

Este instrumento incluye:

- Medidas o instrumentos de gestión ambiental para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión, en los cuales se consideran los aspectos que resulten necesarios para evitar impactos ambientales y sociales negativos durante los periodos de cierre o suspensión temporal o parcial de operaciones.
- Medidas de rehabilitación a aplicar luego del cese de operaciones y su control post cierre.

Como se puede apreciar, ni el citado reglamento ni otra norma que rige al SEIA establecen los alcances de los planes anteriormente mencionados, lo que permite un margen de discrecionalidad al evaluador del EIA.

Considerando lo expuesto, la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo comprende el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 28° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Impacto Ambiental*:

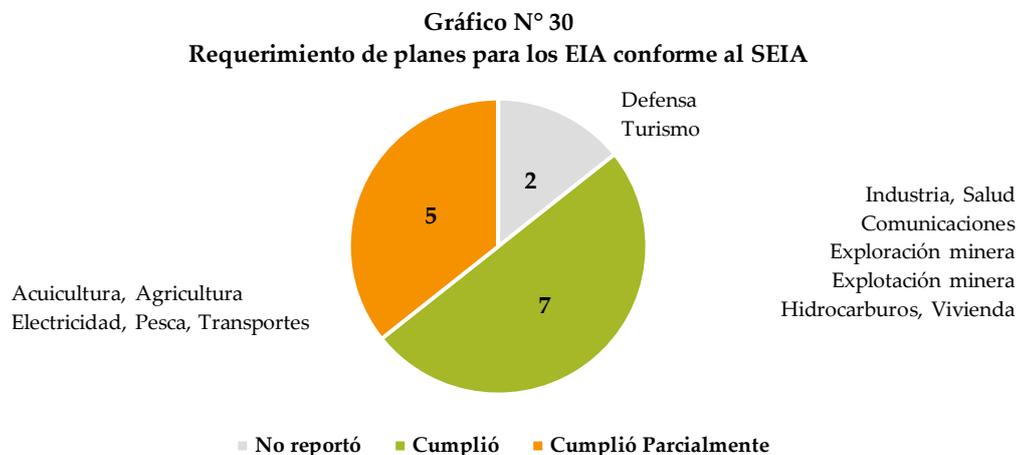
(...) Los estudios ambientales de categorías II y III, deben incluir un Plan de Participación Ciudadana; así como un Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental. (...)

A fin de evaluar el cumplimiento de la obligación descrita, se consideró la regulación sectorial en la materia y, en su defecto, comunicaciones remitidas a los administrados solicitando los planes señalados o informes internos que den cuenta de ello.

Al respecto, de las 14 actividades supervisadas, en seis se cumple con la obligación descrita, en otras seis las autoridades sectoriales solo exigen algunos de los planes previstos para los

EIA, mientras que los sectores Turismo y Defensa no reportaron el cumplimiento de la presente obligación<sup>126</sup>.

A continuación el resumen del cumplimiento de esta obligación:



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la información mostrada, se desprende que, en los sectores Minería (exploración y explotación), Hidrocarburos, Vivienda, Salud, Comunicaciones e Industria, las autoridades sectoriales cumplen con requerir los planes previstos para los EIA, conforme a lo señalado en el artículo 28° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Impacto Ambiental*. Al respecto, cabe indicar que en algunos casos los sectores aprobaron regulación específica, de acuerdo al siguiente detalle:

**Cuadro N° 58**  
**Autoridades sectoriales que exigen planes para los EIA conforme al SEIA**

Ministerio	Sector	Regulación Sectorial
Minem	Exploración minera	R.M. N° 167-2008-MEM/DM
	Explotación minera	D.S. N° 040-2014-EM
	Hidrocarburos	D.S. N° 039-2014-EM
Minsa	Salud	Procedimientos N° 14, 37, 44, 45, 48 y 51 del TUPA (D.S. N° 001-2016-SA)
MTC	Comunicaciones	Reportó exigencia sin adjuntar documentación de sustento.
Produce	Industria	D.S. N° 017-2015-PRODUCE
MVCS	Vivienda	No cuenta con regulación específica, pero acreditó su exigencia con documentación de sustento.

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por su parte, los sectores Agricultura, Electricidad, Pesca, Transportes y Acuicultura solo requieren algunos de planes estipulados para los EIA, cumpliendo parcialmente con esta obligación, de acuerdo al siguiente detalle:

<sup>126</sup> A mayor detalle, revisar el Capítulo IV, en lo referido a los sectores Turismo y Defensa.

**Cuadro N° 59**  
**Planes no exigidos por las autoridades sectoriales para los EIA**

Actividad	Planes para los EIA					
	Participación ciudadana	Manejo Ambiental	Vigilancia Ambiental	Contingencias	Relaciones Comunitarias	Abandono o Cierre
Agricultura					x	
Electricidad		x	x		x	
Pesca	Solo los exige respecto de la Categoría II, no clasifica proyectos en Categoría III					
Transportes			x		x	
Acuicultura	Solo los exige respecto de la Categoría II, no clasifica proyectos en Categoría III					

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por otro lado, los sectores Electricidad, Pesca y Acuicultura incorporaron la presente obligación en sus respectivos proyectos de reglamento de protección ambiental, a efectos de dar cumplimiento a la obligación supervisada:

**Cuadro N° 60**  
**Autoridades sectoriales que no exigen planes para los EIA conforme al SEIA**

Autoridad Sectorial	Actividad	Regulación Sectorial	Proyecto Normativo
Minagri	Agricultura	D.S. N° 019-2012-AG	Sin formular
Minem	Electricidad	D.S. N° 029-94-EM; R.M. N° 223-2010-MEM/DM; R.M. N° 547-2013-MEM/DM	En formulación
MTC	Transportes	–	Sin formular
Produce	Pesca	–	En formulación
	Acuicultura	–	En formulación

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cabe mencionar que, a pesar de que los sectores Turismo y Defensa no reportaron información respecto al cumplimiento de la obligación supervisada, señalaron la incorporación de la presente obligación en sus respectivos proyectos de reglamentos de protección ambiental.

### 3.9. Medidas de cierre o abandono

De acuerdo con información oficial, en el Perú existen 8,854 pasivos ambientales producidos por antiguas operaciones mineras<sup>127</sup> y se estima que existirían alrededor de 6,065 derivados de actividades de hidrocarburos<sup>128</sup>, lo cual viene produciendo graves impactos al ambiente, a la propiedad y a la población en general, hasta la actualidad. Ambas cifras son el resultado

<sup>127</sup> Mediante Resolución Ministerial N° 535-2016-MEM/DM publicada en el diario oficial "El Peruano" el 22 de diciembre de 2016, se actualiza el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales Mineros.

<sup>128</sup> El detalle de esta información se encuentra en el Informe Defensorial N° 171, denominado ¡Un llamado a la remediación! Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos.

de las deficiencias estatales para regular y exigir el cumplimiento de estándares ambientales al momento de concluir un proyecto de inversión.

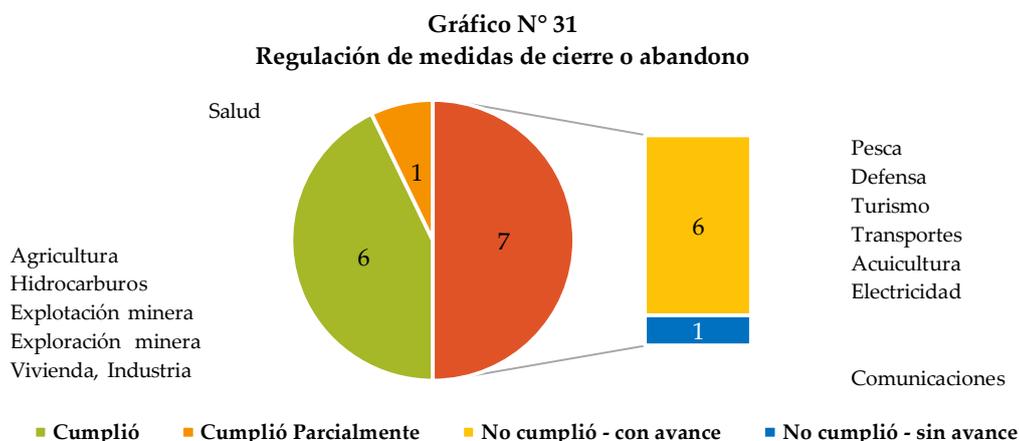
En ese sentido, además de las medidas de prevención, control, mitigación, recuperación y una eventual compensación, la viabilidad ambiental y social de los proyectos de inversión propuestos también comprende a las medidas de cierre o abandono. Al respecto, cabe recordar que los proyectos de inversión contemplan las etapas de planificación, construcción, operación, mantenimiento y abandono o cierre. A su vez, la etapa de operación contiene las fases del proceso de extracción, producción o transformación.<sup>129</sup>

En atención a ello, las medidas de cierre son ejecutadas durante los periodos de cierre o suspensión temporal o parcial de las operaciones, considerando los aspectos que resulten necesarios para evitar impactos negativos en el ambiente y la sociedad durante los periodos mencionados<sup>130</sup>. De acuerdo con ello, estas medidas deben ser incluidas en el *Plan de cierre o abandono*, que forma parte del estudio ambiental propuesto por el titular del proyecto de inversión o de manera más detallada en otro instrumento de gestión ambiental.<sup>131</sup>

En ese sentido, la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo comprende el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 31° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*:

Las Autoridades Competentes deben regular (...) medidas o instrumentos de gestión ambiental para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión, en los cuales se considerarán los aspectos que resulten necesarios para evitar impactos ambientales y sociales negativos durante los periodos de cierre o suspensión temporal o parcial de operaciones (...).

Al respecto, de las 14 actividades supervisadas, en seis se cumple con la obligación descrita, en una se cumple de manera parcial, mientras que en las siete restantes no se regularon las medidas para el cierre o abandono. De esta cifra, seis cuentan con un proyecto normativo en formulación, mientras que en un sector no se evidenció ningún avance al respecto, según se aprecia a continuación:



Elaboración: Defensoría del Pueblo

<sup>129</sup> Anexos III, IV y VI del D.S. N° 019-2009-MINAM.

<sup>130</sup> Artículo 31° del D.S. N° 019-2009-MINAM.

<sup>131</sup> Anexos III, IV y VI del D.S. N° 019-2009-MINAM.

De acuerdo con dicha información, en los sectores Agricultura, Minería (exploración y explotación), Hidrocarburos, Salud –únicamente respecto a infraestructura de residuos sólidos– Vivienda e Industria, se regularon las medidas de cierre o abandono. A mayor detalle:

**Cuadro N° 61**  
**Autoridades sectoriales que regulan las medidas de cierre o abandono**

<b>Autoridad Sectorial</b>	<b>Actividad</b>	<b>Regulación Sectorial</b>
Minagri	Agricultura	D.S. N° 019-2012-AG
	Hidrocarburos	D.S. N° 039-2014-EM
Minem	Exploración minera	Ley N° 28090; D.S. N° 033-2005-EM
	Explotación minera	Ley N° 28271; D.S. N° 059-2005-EM
Minsa	Salud	D.S. 057-2004-PCM (infraestructura de residuos sólidos)
MVCS	Vivienda	D.S. N° 015-2012-VIVIENDA
Produce	Industria	D.S. N° 017-2015-PRODUCE

Fuente: Autoridades Sectoriales  
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por el contrario, el resto de autoridades sectoriales, salvo el MTC (respecto del sector Comunicaciones) y el Minsa –respecto a proyectos distintos a infraestructura de residuos sólidos–, señalaron que, a fin de cumplir con la obligación supervisada, la incluyeron en sus respectivos proyectos de reglamento de protección ambiental, de acuerdo al detalle que se muestra a continuación:

**Cuadro N° 62**  
**Autoridades sectoriales que no regulan las medidas de cierre o abandono**

<b>Autoridad Sectorial</b>	<b>Actividad</b>	<b>Proyecto Normativo</b>
Mincetur	Turismo	En formulación
Mindef	Defensa	En formulación
Minem	Electricidad	En formulación
Minsa	Salud (distintos a infraestructura de residuos sólidos)	Sin formular
MTC	Transportes	En formulación
	Comunicaciones	Sin formular
Produce	Acuicultura	En formulación
	Pesca	En formulación

Fuente: Autoridades Sectoriales  
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

A fin de orientar a las autoridades sectoriales en la regulación de las medidas o IGA de cierre o abandono, resulta necesario que la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Minam, en coordinación con las autoridades sectoriales, elabore y apruebe lineamientos técnicos y, a la vez, fortalezca su acompañamiento a las autoridades sectoriales en este aspecto. Por otro lado, es importante que los Ministerios que aún no cumplen con la obligación supervisada prioricen esta labor.

### 3.10. Modificación, suspensión y cancelación de la certificación ambiental

Una característica del SEIA es que se encuentra orientado a establecer procesos administrativos únicos y uniformes, asociados al cumplimiento de funciones y facultades que rigen las actuaciones de las autoridades sectoriales competentes.<sup>132</sup>

En relación a ello, puede darse el caso que, con posterioridad al otorgamiento de la certificación ambiental, desaparezcan las condiciones para su otorgamiento o se modifiquen o se produzca una situación o comportamiento que amerite que el titular del proyecto deba modificar el instrumento de gestión ambiental, o pierda la certificación ambiental, o ésta se suspenda. En ese sentido, es necesario establecer las condiciones y procedimientos para modificar, suspender y cancelar la certificación ambiental, a fin de evitar la discrecionalidad en su aplicación.

Considerando lo expuesto, la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo comprende el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 58° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*:

La Autoridad Competente deberá aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación, suspensión y cancelación de la Certificación Ambiental.

#### a. Sobre la obligación de regular las condiciones y procedimientos para la modificación de la certificación ambiental

Durante el desarrollo y ejecución de los proyectos de inversión, puede generarse la necesidad de realizar algunos cambios en el mismo por diversas circunstancias. Esta situación genera, al mismo tiempo, la necesidad de que se evalúe si dichos cambios en el proyecto implican nuevos posibles impactos que deban establecerse en el instrumento de gestión ambiental para su prevención o mitigación, según sea el caso.

Al respecto, nuestro ordenamiento jurídico prevé lo siguiente:

- Las modificaciones de los proyectos de inversión comprendidos en el SEIA están sujetas al proceso de evaluación ambiental, siempre que por su magnitud, alcance o circunstancias, pudieran generar nuevos o mayores impactos ambientales negativos, de acuerdo a los criterios específicos que determinen el Minam o la autoridad ambiental.<sup>133</sup>
- La modificación del estudio ambiental que varíe de manera significativa el alcance o posibles impactos del proyecto de inversión, implica necesariamente y según corresponda, la actualización de las medidas y los planes originalmente aprobados al emitirse la certificación ambiental.<sup>134</sup>

<sup>132</sup> Inciso c del artículo 4° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, aprobado por el D.S. N° 019-2009-MINAM.

<sup>133</sup> Inciso b) del artículo 18° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, D.S. N° 019-2009-MINAM.

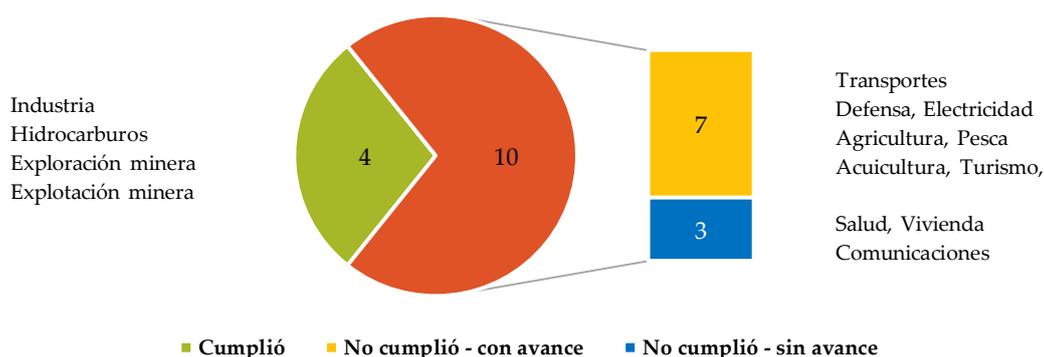
<sup>134</sup> Artículo 28° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, D.S. N° 019-2009-MINAM.

De acuerdo con ello, es necesario destacar que la evaluación de impacto ambiental de dichos cambios en el proyecto es de gran importancia, porque puede generarse la necesidad de reclasificar el proyecto y requerir un instrumento de gestión ambiental de una categoría distinta o establecer nuevas y mejores medidas de prevención o de mitigación de impactos.

En efecto, el *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* señala que, si luego de otorgada la certificación ambiental y antes del inicio de la ejecución del proyecto de inversión, se efectúan cambios en el diseño del proyecto y en las circunstancias o condiciones relacionadas con su ejecución, de modo que se incrementen los posibles impactos ambientales o sociales de manera significativa, o por cualquier otra razón que varíe significativamente las condiciones bajo las cuales se otorgó la Resolución de Clasificación, la autoridad ambiental debe reclasificar el proyecto, para cuyo efecto requerirá al titular la presentación de los mismos documentos presentados para la clasificación de su proyecto, con las modificaciones correspondientes<sup>135</sup>.

En tal sentido, como resultado de la presente supervisión, se detectó que, de las 14 actividades supervisadas, en cuatro se cumple con la obligación descrita, mientras que de las 10 restantes, solo en siete sectores se cuenta con un proyecto normativo en formulación.

**Gráfico N° 32**  
**Regulación de las condiciones y procedimientos para la modificación de la certificación ambiental**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo con ello, los sectores Industria, Minería (exploración y explotación) e Hidrocarburos cuentan con regulación sectorial respecto a las condiciones y procedimientos para la modificación de la certificación ambiental, de acuerdo al siguiente detalle:

**Cuadro N° 63**  
**Autoridades sectoriales que regularon las condiciones y procedimientos para la modificación de la certificación ambiental**

Autoridad Sectorial	Actividad	Regulación Sectorial
Minem	Exploración minera	D.S. N° 020-2008-EM
	Explotación minera	D.S. N° 040-2014-EM
Produce	Hidrocarburos	Procedimiento N° 66 del TUPA; D.S. N° 039-2014-EM
	Industria	D.S. N° 017-2015-PRODUCE

Fuente: Autoridades Sectoriales  
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

<sup>135</sup> Artículo 46° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, D.S. N° 019-2009-MINAM.

Por otro lado, los sectores Agricultura, Defensa, Electricidad, Acuicultura, Pesca, Turismo, Salud, Vivienda, Comunicaciones y Transportes no emitieron ninguna disposición normativa al respecto. Sin embargo, de estos sectores, a excepción Vivienda, Salud y Comunicaciones, los demás incorporaron dicha obligación en sus respectivos proyectos de reglamento de protección ambiental, según se detalla a continuación:

**Cuadro N° 64**  
**Autoridades sectoriales que no regularon las condiciones y procedimientos para la modificación de la certificación ambiental**

Autoridad Sectorial	Actividad	Proyecto Normativo
Minagri	Agricultura	En formulación
Mindef	Defensa	En formulación
Minem	Electricidad	En formulación
Produce	Acuicultura	En formulación
	Pesca	En formulación
Mincetur	Turismo	En formulación
MVCS	Vivienda	Sin formular
Minsa	Salud	Sin formular
MTC	Comunicaciones	Sin formular
	Transportes	En formulación

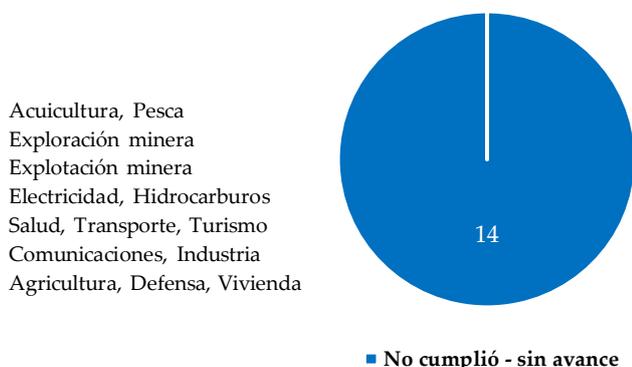
Fuente: Autoridades Sectoriales  
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

**b. Sobre la obligación de regular las condiciones y procedimientos para la suspensión de la certificación ambiental**

Con relación a la suspensión de la certificación ambiental, las normas que rigen el SEIA no definen los procedimientos y condiciones para su aplicación.

Ahora bien, como resultado de la supervisión efectuada, se observa que, de las 14 actividades supervisadas, en ninguna se cumplió con regular las condiciones y procedimientos para la suspensión de la certificación ambiental. De igual manera, ninguna presenta avances al respecto, como se puede apreciar a continuación:

**Gráfico N° 33**  
**Regulación de las condiciones y procedimientos para la suspensión de la certificación ambiental**



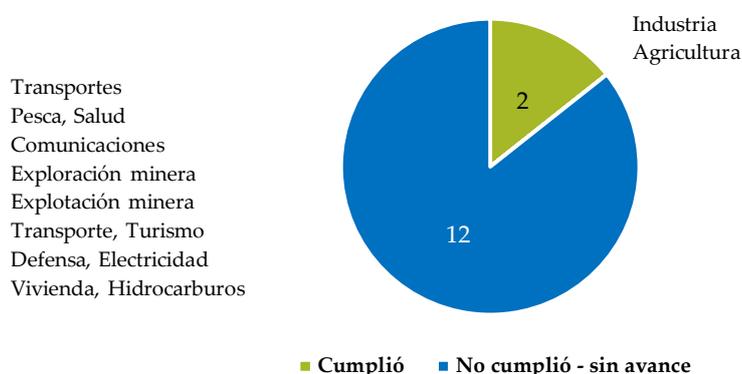
Elaboración: Defensoría del Pueblo

**c. Sobre la obligación de regular las condiciones y procedimientos para la cancelación de la certificación ambiental**

Finalmente, con relación a la cancelación de la certificación ambiental, las normas que rigen el SEIA tampoco definen los procedimientos y condiciones para su aplicación.

De esta manera, de la supervisión efectuada, se observa que de las 14 actividades supervisadas, en solo dos se cumple con la obligación descrita, mientras que en las 12 restantes no se regularon las condiciones y procedimientos para la cancelación de la certificación ambiental, ni presentan avances al respecto, como se puede apreciar en el a continuación:

**Gráfico N° 34**  
**Regulación de las condiciones y procedimientos para la cancelación de la certificación ambiental**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo con ello, los sectores Industria y Agricultura cuentan con regulación sectorial respecto a las condiciones y procedimientos para la cancelación de la certificación ambiental, de acuerdo al siguiente detalle:

**Cuadro N° 65**  
**Autoridades sectoriales que regularon las condiciones y procedimientos para la cancelación de la certificación ambiental**

Autoridad Sectorial	Actividad	Regulación Sectorial
Produce	Industria	D.S. N° 017-2015-PRODUCE
Minagri	Agricultura	D.S. N° 019-2012-AG

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por otro lado, ninguno de los otros sectores cumplió con la obligación en mención, ni presentan avances al respecto, como se puede apreciar en el siguiente detalle:

**Cuadro N° 66**  
**Autoridades sectoriales que no regularon las condiciones y procedimientos para la cancelación de la certificación ambiental**

<b>Autoridad Sectorial</b>	<b>Actividad</b>	<b>Proyecto Normativo</b>
Mindéf	Defensa	Sin formular
Mincetur	Turismo	Sin formular
Minsa	Salud	Sin formular
Minem	Electricidad	Sin formular
	Hidrocarburos	Sin formular
	Exploración minera	Sin formular
	Explotación minera	Sin formular
Produce	Acuicultura	Sin formular
	Pesca	Sin formular
MVCS	Vivienda	Sin formular
MTC	Comunicaciones	Sin formular
	Transportes	Sin formular

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

## CAPÍTULO IV

### DESEMPEÑO Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES SECTORIALES COMPETENTES PARA EMITIR LA CERTIFICACIÓN AMBIENTAL

En el capítulo anterior, se desarrollaron 12 de las obligaciones que, en el marco del SEIA, se exigen a las autoridades sectoriales para conducir el proceso de evaluación de impacto ambiental, que incluyen obligaciones de regular y exigir. De acuerdo con ello, se realiza un balance de su nivel de cumplimiento e implementación.

En este orden de ideas, el presente capítulo aborda con detalle el desempeño de cada una de las autoridades sectoriales competentes —señaladas en el Cuadro N° 18—, para conducir los procesos de evaluación de impacto ambiental y emitir la certificación ambiental de los proyectos de inversión de alcance nacional y multirregional, así como de alcance regional y local, siempre que no se hayan transferido las competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales o se emita una norma especial que lo disponga. Del mismo modo, se realiza una evaluación de la capacidad institucional para el cumplimiento de las competencias asignadas por el SEIA durante el comprendido entre los años 2010 y 2015.

#### 4.1. Desempeño de las autoridades sectoriales nacionales

Con la entrada en vigencia del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, las autoridades sectoriales contaron con un plazo máximo de 180 días calendario para elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Minam, adecuándolas a lo dispuesto en el citado Reglamento<sup>136</sup>. La norma fue publicada en el diario oficial “El Peruano” el 25 de setiembre de 2009 y el plazo establecido se cumplió el 24 de marzo de 2010.

Actualmente, habiendo transcurrido más de seis años de vencido el plazo antes mencionado, ninguna autoridad sectorial ha cumplido en su totalidad con la referida adecuación, en particular, con las 12 obligaciones supervisadas por la Defensoría del Pueblo, descritas en el Capítulo III.

De acuerdo con ello, respecto a cada autoridad sectorial, a continuación se detallan las obligaciones supervisadas que presentaron un cumplimiento parcial o que encontrándose pendiente de cumplimiento, muestran un nivel de avance—. Sin perjuicio de ello, para mayor detalle sobre las obligaciones no cumplidas, entre otras, se podrá revisar las *Fichas de Supervisión* de cada autoridad sectorial, anexas al presente informe.

##### 4.1.1. Ministerio de Agricultura y Riego - Minagri

El Minagri ejerce la rectoría del sector Agricultura, con competencia a nivel nacional respecto de las tierras de uso agrícola y de pastoreo, tierras forestales y tierras eriazas con aptitud agraria; recursos forestales y su aprovechamiento; flora y fauna; recursos hídricos; infraestructura agraria; riego y utilización de agua para uso agrario; cultivos y crianzas; sanidad, investigación, extensión, transferencia de tecnología y otros servicios vinculados a la actividad agraria.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

<sup>137</sup> Artículos 1° y 2° del ROF del Minagri, D.S. N° 008-2014-MINAGRI.

Dentro de los órganos que forman la Alta Dirección de este Ministerio se encuentra el Despacho Viceministerial de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego, que es el responsable de gestionar, administrar y ejecutar la política nacional y sectorial, los planes y los proyectos, de acuerdo a la normatividad vigente.<sup>138</sup>

En relación a la evaluación de impacto ambiental, el Despacho Viceministerial de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego se encuentra organizado de la siguiente manera:

**Gráfico N° 35**  
**Organización para la evaluación de impacto ambiental del Minagri – Sector Agricultura**



Fuente: ROF del Minagri  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como puede apreciarse, este Despacho Viceministerial tiene como órgano de línea a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios, responsable –entre otros aspectos– de implementar acciones en el marco del SEIA para la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables de su competencia. Asimismo, cuenta –entre otras– con las siguientes funciones<sup>139</sup>:

- Conducir la gestión ambiental del sector, emitiendo opinión previa respecto a iniciativas, proyectos y normas, que se encuentran bajo el ámbito de su competencia, de acuerdo a la normatividad vigente.
- Aprobar los IGA del sector en el marco de la normatividad vigente, previa evaluación de la Dirección de Gestión Ambiental Agraria.
- Conducir el Registro de Consultoras Ambientales del sector. Cabe señalar que la evaluación y aprobación de las solicitudes presentadas se encuentran a cargo de la Dirección de Gestión Ambiental Agraria.

De acuerdo con la *Primera actualización del Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA*, el Minagri es la autoridad competente respecto a los proyectos de inversión que se señalan a continuación:

<sup>138</sup> Artículo 14° del ROF del Minagri, D.S. N° 008-2014-MINAGRI.

<sup>139</sup> Artículos 64°, 65° y literales g), h), i) del 67° del ROF del Minagri, D.S. N° 008-2014-MINAGRI.

**Cuadro N° 67**  
**Proyectos de Inversión sujetos al SEIA - Sector Agricultura**

Producción y/o transformación de productos agrícolas	Producción y transformación pecuaria
1. Construcciones rurales y vías de acceso vinculadas a las tierras de uso agrario.	1. Planteles y establos de crianza y/o engorde de ganado de más de 100 animales y aves de más de 5 000 individuos.
2. Proyectos de cultivos agrícolas orientados a la producción de biocombustibles.	2. Centro de beneficio de animales.
3. Cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva.	3. Extracción de manteca y otras grasas de origen animal no acuático.
4. Desmontado y prensado de algodón.	4. Secado y salado de pieles y cuero.
5. Descascarado, limpieza, pilado, selección, clasificación, pre cocido y envasado de arroz.	5. Clasificación, lavado y cardado de lanas, fibras, pelos y plumas.
6. Desecado, deshidratado, trozado, molienda y enmezado de pastos, cereales y otros productos del agro.	6. Elaboración de quesos, yogurt, mantequilla, manjares blancos y análogos de origen lácteo, en base a la leche fresca, de transformación primaria.
7. Procesamiento de desechos de frutales y hortalizas para forrajes.	7. Purificación y envasado de cera y miel de abejas.
8. Preparación de alimentos balanceados para la actividad pecuaria de transformación primaria.	8. Procesamiento de guano de aves para uso forrajero.
9. Elaboración de harinas de granos, de transformación primaria.	Producción y transformación forestal
10. Elaboración de harinas, almidones de yuca, papa y otros tubérculos y raíces, de transformación primaria.	1. Molienda, picado, pelado, chancado y otros procesos aplicados a hojas, flores, frutos, vainas, raíces, resinas y otros productos forestales.
11. Descascarado, fermentado, clasificación, tostado y molienda de transformación primaria de café, cacao y otras semillas.	2. Extracción y concentración de caucho o jebe natural, oje, leche capsí, y otras gomas y resinas naturales forestales de uso industrial.
12. Descascarado y clasificación de castañas.	3. Cambio de uso del suelo con fines de ampliación de la frontera agrícola.
13. Limpieza, selección, preservación y empaclado de frutas y hortalizas.	4. Proyectos forestales y/o reforestación.
14. Secado, congelado y deshidratado de frutas y hortalizas.	5. Desarrollo de actividades forestales en suelos frágiles o cubiertos de bosques de protección.
15. Elaboración de chancaca y alcoholes, derivados de jugos vírgenes, de transformación primaria.	6. Introducción de especies exóticas de flora silvestre terrestre con fines comerciales.
16. Curado y clasificado de hojas de tabaco.	7. Establecimiento de zoo criaderos, zoológicos, centros de rescate de fauna silvestre y centro de custodia temporal.
17. Tratamiento y envasado de plantas medicinales.	8. Concesiones forestales maderables y no maderables (otros productos del bosque, ecoturismo, conservación), manejo de fauna silvestre y autorizaciones en bosque seco.
18. Preparación, tratamiento y envasado de plantas ornamentales y forestales	9. Proyectos para el manejo y aprovechamiento de bosques en comunidades nativas y campesinas.
19. Extracción y envasado de jugos de frutas y hortalizas, de transformación primaria.	10. Transformación primaria de la madera.
	11. Proyectos de repoblamiento de camélidos sudamericanos silvestres.
Irrigaciones	
1. Proyectos de irrigación: para la incorporación de tierras agrícolas; así como, para el mejoramiento de sistemas de riego de acuerdo a las características establecidas.	
2. Obras de defensa ribereña, a excepción de aquellas cuya construcción considere como insumo principal la roca.	
3. Explotación de aguas subterráneas.	
4. Recarga de acuíferos.	
5. Drenaje y desalinización de suelos.	

Fuente: R.M. N° 157-2011-MINAM, modificada por la R.M. N° 298-2013-MINAM  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Avances y pendientes de las obligaciones supervisadas<sup>140</sup>

En el marco de la supervisión realizada, el Minagri reportó la siguiente relación de dispositivos normativos vinculados a la evaluación de impacto ambiental:

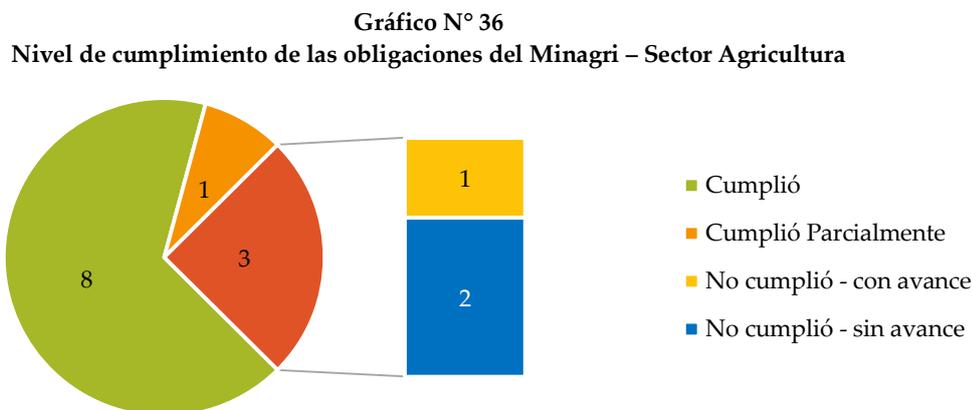
**Cuadro N° 68**  
Normas relativas a la evaluación de impacto ambiental - Sector Agricultura

Dispositivo Normativo	Publicación	
<b>En protección ambiental</b>		
R.M. N° 0322-2011-AG	Reglamento para el registro de consultoras ambientales para elaborar instrumentos de gestión ambiental del sector agrario en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.	28/07/2011
D.S. N° 017-2012-AG	Reglamento de infracciones y sanciones ambientales del sector agrario.	14/11/2012
D.S. N° 019-2012-AG	Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario	15/11/2012
D.S. N° 004-2013-AG	Modifica Decreto Supremo N° 019-2012-AG, Reglamento de gestión ambiental del sector agrario.	27/03/2013
<b>En participación ciudadana</b>		
D.S. N° 018-2012-AG	Reglamento de participación ciudadana para la evaluación, aprobación y seguimiento de instrumentos de gestión ambiental del sector agrario.	14/11/2012
D.S. N° 012-2013-MINAGRI	Que modifica el Reglamento de participación ciudadana para la evaluación, aprobación y seguimiento de instrumentos de gestión ambiental del sector agrario.	29/10/2013

Fuente: Minagri

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Considerando los dispositivos señalados, se evaluó el nivel de cumplimiento del Minagri respecto a las 12 obligaciones supervisadas por la Defensoría del Pueblo. Al respecto, se observa que esta entidad cumplió con ocho de ellas y una de manera parcial. De las tres obligaciones restantes, solo una cuenta con algún nivel de avance, y las otras dos no cuentan con ningún avance, conforme se muestra a continuación:



Elaboración: Defensoría del Pueblo

<sup>140</sup> Información reportada mediante Oficio N° 1577-2015-MINAGRI-DVIAR-DGAAA, recibido el 09 de setiembre de 2015; Oficio N° 1905-2015-MINAGRI-DVIAR-DGAAA, recibido el 03 de noviembre de 2015; Reunión de Trabajo Interinstitucional *Cumplimiento de las normas que regulan el SEIA- Agricultura*, llevada a cabo el 26 de abril de 2016 en la Defensoría del Pueblo; y correos electrónicos institucionales, recibidos con fechas 31 de mayo, 16 y 28 de junio de 2016.

De la revisión del siguiente cuadro, se puede apreciar el detalle del referido balance:

**Cuadro N° 69  
Resultado de la evaluación de las obligaciones del Minagri – Sector Agricultura<sup>141</sup>**

Obligaciones	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No Cumplió	
			Con avance	Sin avance
Aprobar el Reglamento de Protección Ambiental.	x			
Aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana.	x			
Administrar los registros que cumplan similar finalidad al Registro de entidades autorizadas para elaborar IGA, hasta la efectiva implementación del mismo por parte del Senace.	x			
Incluir en la Evaluación Preliminar el contenido mínimo establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del SEIA.	x			
Actualizar las Guías Específicas para la formulación de Términos de Referencia de los EIA relacionados con los proyectos clasificados.				x
Clasificar los proyectos públicos o privados sujetos al SEIA en una de las siguientes categorías: I (DIA); II (EIA-sd); III (EIA-d).	x			
Incluir en los IGA de la Categoría I lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente.	x			
Incluir en los IGA de la Categoría II y III, lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental.		x		
Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión.	x			
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la Certificación Ambiental.			x	
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la suspensión de la Certificación Ambiental.				x
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la cancelación de la Certificación Ambiental.	x			

Fuente: Minagri

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto a las obligaciones que presentan un cumplimiento parcial o que cuentan con algún nivel de avance, se considera pertinente detallar lo siguiente:

<sup>141</sup> A mayor detalle véase, la Ficha de Supervisión \_Minagri Agricultura

## Obligaciones cumplidas parcialmente

- a. **Incluir en los IGA de la Categoría II y III, lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental**

El Minagri reportó que dicha obligación se encuentra regulada en el artículo 25°. - *Contenido Básico del EIA-sd y el EIA-d; y, artículo 26°. - Procedimiento de aprobación del EIA-sd y EIA-d del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario.*

Sin embargo, de la revisión de los citados artículos se advirtió que el Plan de Relaciones Comunitarias no se consideró para los estudios ambientales de la Categoría III. Al respecto, el Minagri señaló que no considera necesaria la exigencia del referido plan en la mencionada categoría, no obstante la importancia del mismo.

## Obligaciones pendientes de cumplimiento con avance

- b. **Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la certificación ambiental**

Sobre este punto, resulta pertinente mencionar que el Minagri se encuentra trabajando en la actualización del *Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario*. Al respecto, dicha entidad reportó que, en el referido proyecto, serían reguladas las condiciones y procedimientos para la modificación de la certificación ambiental.

En tal sentido, remitió copia del Oficio N° 462-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, a través del cual requiere opinión favorable al Minam respecto del proyecto de decreto supremo que aprueba la modificatoria del *Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agricultura y Riego*. De la revisión del referido documento, se verificó la propuesta de regulación.

### 4.1.2. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – Mincetur

El Mincetur está encargado de definir, dirigir, ejecutar, coordinar y supervisar la política de comercio exterior y de turismo en armonía con la política general del Estado, que incluye la política exterior. Asimismo, dicta y administra las políticas de las Oficinas Comerciales del Perú en el Exterior<sup>142</sup>.

Dentro de los órganos que forman la Alta Dirección de este Ministerio se encuentran el Despacho Viceministerial de Comercio Exterior y el Despacho Viceministerial de Turismo, responsables de orientar, ejecutar y supervisar, por encargo y en coordinación con el Despacho Ministerial en su ámbito de competencia, las políticas y normas de comercio exterior, así como las orientadas a promover el desarrollo de la actividad turística y de la actividad artesanal.<sup>143</sup>

<sup>142</sup> Artículo 3° del ROF del Mincetur, D.S. N° 005-2002-MINCETUR, modificado por D. S. N° 002-2015-MINCETUR.

<sup>143</sup> Artículo 8° del ROF del Mincetur, D.S. N° 005-2002-MINCETUR, modificado por D. S. N° 002-2015-MINCETUR.

En relación a la evaluación de impacto ambiental, solo el Despacho Viceministerial de Turismo tiene competencias en esta materia. Este Viceministerio se encuentra organizado de la siguiente manera:

**Gráfico N° 37**  
**Organización para la evaluación de impacto ambiental del Mincetur - Sector Turismo**



Fuente: ROF del Mincetur  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como puede apreciarse el Despacho Viceministerial de Turismo tiene como órgano de línea a la Dirección General de Políticas de Desarrollo Turístico, encargada de formular, coordinar y ejecutar acciones encaminadas a la mejora de la calidad de los servicios turísticos, la gestión ambiental en el sector, y tiene –entre otras– las siguientes funciones<sup>144</sup>.

- Proponer normas e instrumentos relacionados con la gestión ambiental de la actividad turística y artesanal, en concordancia con la normatividad sobre la materia.
- Emitir certificación ambiental a los proyectos para fines turísticos y de artesanía, previstos en el SEIA, conforme a la normatividad ambiental vigente, previa evaluación de la Dirección de Asuntos Ambientales Turísticos.

De acuerdo con la *Primera actualización del Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA*, el Mincetur es la autoridad competente respecto a los proyectos que se señalan a continuación:

**Cuadro N° 70**  
**Proyectos de Inversión sujetos al SEIA – Sector Turismo**

<p>1. Proyectos de inversión turística ubicados en:</p> <p>a. Bienes inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la nación y su marco circundante de protección expresamente declarados.</p> <p>b. Mar, ríos, lagos, lagunas y terrenos ribereños.</p>	<p>2. Proyectos o actividades con fines turísticos que pueden generar impactos significativos a la población, al ambiente o los recursos naturales debido a su magnitud, localización o concurrencia.</p>
---	---

Fuente: R.M. N° 157-2011-MINAM  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

<sup>144</sup> Artículos 68° y 69° del ROF del Mincetur, D.S. N° 005-2002-MINCETUR, modificado por D. S. N° 002-2015-MINCETUR.

## Avances y pendientes de las obligaciones supervisadas<sup>145</sup>

En el marco de la supervisión realizada, el Mincetur reportó la siguiente relación de dispositivos normativos vinculados a la evaluación de impacto ambiental:

**Cuadro N° 71**  
Normas relativas a la evaluación de impacto ambiental - Sector Turismo

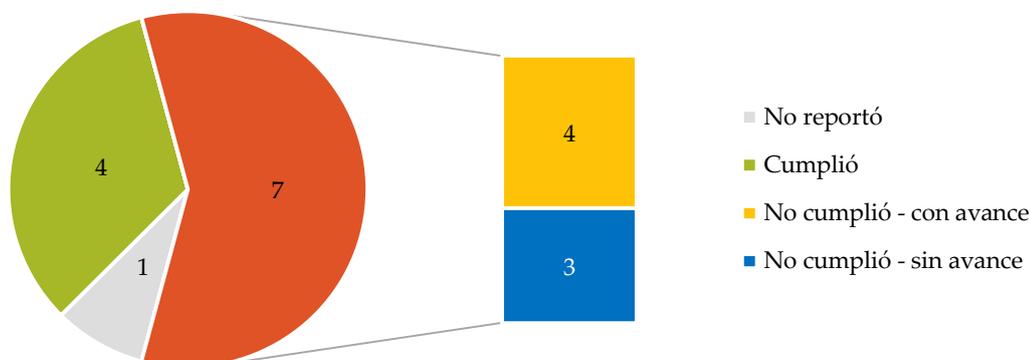
Dispositivo Normativo	Publicación
<b>En protección ambiental</b>	
R.M. N° 195-2006-MINCETUR-DM	Política Ambiental del Sector Turismo 12/06/2006
D.S. N° 010-2008-MINCETUR	Registro de entidades autorizadas para elaborar estudios de impacto ambiental y otros instrumentos de gestión ambiental aplicables a las actividades del sector turismo. 12/12/2008
<b>En participación ciudadana</b>	
No se emitieron dispositivos normativos	

Fuente: Mincetur

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Considerando los dispositivos señalados, se evaluó el nivel de cumplimiento del Mincetur respecto a las 12 obligaciones supervisadas por la Defensoría del Pueblo. Al respecto, esta entidad cumplió con cuatro de ellas y en un caso no reportó información. De las siete restantes solo cuatro cuentan con algún nivel de avance, conforme se muestra a continuación:

**Gráfico N° 38**  
Nivel de cumplimiento de las obligaciones del Mincetur – Sector Turismo



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la revisión del siguiente cuadro se puede apreciar el detalle del referido balance:

<sup>145</sup> Información reportada mediante Oficio N° 401-2015-MINCETUR/VMT, recibido con fecha 24 de julio de 2015; Reunión de Trabajo Interinstitucional "Cumplimiento de las normas que regulan el SEIA- Turismo y Comercio Exterior", llevada a cabo el 20 de abril de 2016 en la Defensoría del Pueblo; y correos electrónicos institucionales recibidos con fechas 15 y 20 de junio de 2016.

**Cuadro N° 72  
Resultado de la evaluación de las obligaciones del Mincetur – Sector Turismo<sup>146</sup>**

Obligaciones	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No Cumplió	
			Con avance	Sin avance
Aprobar el Reglamento de Protección Ambiental.			x	
Aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana.			x	
Administrar los registros que cumplan similar finalidad al Registro de entidades autorizadas para elaborar IGA, hasta la efectiva implementación del mismo por parte del Senace.	x			
Incluir en la Evaluación Preliminar el contenido mínimo establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del SEIA.	x			
Elaborar las Guías Específicas para la formulación de Términos de Referencia de los EIA relacionados con los proyectos clasificados.				x
Clasificar los proyectos públicos o privados sujetos al SEIA en una de las siguientes categorías: I (DIA); II (EIA-sd); III (EIA-d).	x			
Incluir en los IGA de la Categoría I lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente.	x			
Incluir en los IGA de la Categoría II y III, lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental.			<b>No reportó</b>	
Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión.			x	
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la Certificación Ambiental.			x	
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la suspensión de la Certificación Ambiental.				x
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la cancelación de la Certificación Ambiental.				x

Fuente: Mincetur

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto a las obligaciones que presentan algún nivel de avance, se considera pertinente detallar lo siguiente:

<sup>146</sup> A mayor detalle véase la Ficha de Supervisión\_Mincetur\_Turismo

## Obligaciones pendientes de cumplimiento con avance

### a. Aprobar el Reglamento de Protección Ambiental

El Mincetur informó que, en el año 2012, remitió al Minam el proyecto de reglamento de protección ambiental, respecto del cual dicha entidad formuló recomendaciones. Sobre el particular, señalaron que entre los años 2013 y 2015, los coordinadores del Minam que estuvieron a cargo de la revisión del referido proyecto fueron reemplazados hasta en tres oportunidades, lo que habría generado diversos criterios de evaluación y el retraso de esta labor.

Por su parte, con fecha 09 de noviembre de 2015, el Minam informó que el proyecto antes mencionado se encontraba en proceso. Posteriormente, con fecha 15 de junio de 2016, Mincetur remitió a la Defensoría del Pueblo su proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental.

### b. Aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana

Con relación a ello, la autoridad sectorial reportó que viene formulando en el proyecto de Reglamento de Participación Ciudadana, el cual será enviado al Minam para su revisión; así como los Lineamientos de Participación Ciudadana para el sector Turismo.

Sobre este punto cabe recordar que, conforme se indicó anteriormente, el Minam informó que se encontraba elaborando un proyecto normativo transectorial sobre Participación Ciudadana, el cual deberá ser tomado en cuenta por las autoridades sectoriales para el cumplimiento de la presente obligación.

### c. Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión

Al respecto, a fin de dar cumplimiento a la presente obligación, el Mincetur reportó la incorporación de la misma en los artículos 87° al 92° del proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 31° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*.

### d. Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la certificación ambiental

Desde los artículos 50° al 54° del proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo, se aprecia que el Mincetur contempla las condiciones y procedimientos para la modificación de la certificación ambiental.

#### 4.1.3. Ministerio de Defensa - Mindef

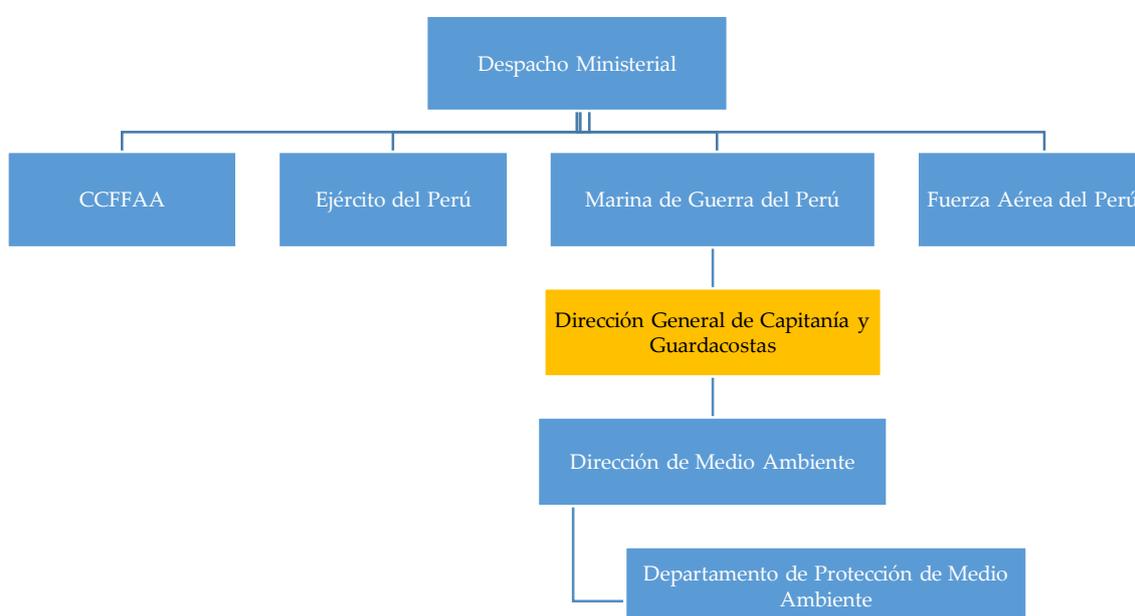
El Mindef ejerce la rectoría del sector Defensa, con competencia respecto de la seguridad y defensa nacional en el campo militar; las fuerzas armadas; reservas y movilización nacional;

soberanía e integridad territorial; así como, en la participación en el desarrollo económico y social del país<sup>147</sup>.

De acuerdo con ello, la Marina de Guerra del Perú –órgano ejecutor del Mindef<sup>148</sup>– tiene como órgano de línea a la Dirección General de Capitanía y Guardacostas (Dicapi), responsable –entre otros aspectos– de prevenir y combatir la contaminación, y la protección del medio ambiente acuático, evaluando y aprobando los IGA, en el marco de sus competencias<sup>149</sup>.

En relación a la evaluación de impacto ambiental, dicho organismo se encuentra organizado de la siguiente manera:

Gráfico N° 39  
Organización para la evaluación de impacto ambiental del Mindef - Sector Defensa



Fuente: ROF del Mindef  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Conforme se puede apreciar en el Gráfico N° 39, las competencias en materia de evaluación de impacto ambiental son realizadas a través del Departamento de Protección de Medio Ambiente de la Dirección de Medio Ambiente de la Dicapi<sup>150</sup>.

De acuerdo a la *Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión Sujetos al SEIA*, el Mindef es la autoridad competente respecto a los proyectos que se señalan a continuación:

<sup>147</sup> Artículo 5° del ROF del Mindef, D.S. N° 006-2016-DE.

<sup>148</sup> Artículo 2° de la Ley de la Marina de Guerra del Perú, D. Leg. N° 1138.

<sup>149</sup> Artículos 4° y 5° del D.Leg. N° 1147, que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas, así como el artículo 12° del Reglamento del D.Leg. N° 1147, aprobado por D.S. N° 015-2014-DE.

<sup>150</sup> Ver: <<http://www.dicapi.mil.pe/organigrama.html>> y <<http://www.dicapi.mil.pe/organigrama.html>> [Revisado: 22 de junio de 2016].

**Cuadro N° 73**  
**Proyectos de Inversión sujetos al SEIA – Sector Defensa**

1.	Marinas, muelles y embarcaderos dedicados a brindar facilidades; así como los terraplenes, espigones, rompeolas u otros similares que se vinculen a dichas infraestructuras, que brinden servicios a terceros.
2.	Infraestructuras y defensas costeras.
3.	Varaderos-astilleros dentro de los 50 m. medidos desde la línea de más alta marea, que brinden servicios a terceros.
4.	Desguace de naves, en casos especiales.
5.	Embarcaderos fluviales para embarque y desembarque de carga en general, personas, e izaje de madera en trozas, atracaderos de embarcaciones menores, zonas de acopio de madera en trozas, que brinden servicios a terceros.

Fuente: R.M. N° 157-2011-MINAM

Elaboración: Defensoría del Pueblo

### Avances y pendientes de las obligaciones supervisadas<sup>151</sup>

En el marco de la supervisión realizada, el Mindef reportó la siguiente relación de dispositivos normativos vinculados a la evaluación de impacto ambiental:

**Cuadro N° 74**  
**Normas relativas a la evaluación de impacto ambiental - Sector Defensa**

	Dispositivo Normativo	Publicación
<b>En protección ambiental</b>		
D.Leg. N° 1147	Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas	1/12/2012
D.S. N° 002-2012-DE	Aprueban actualización integral del Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Marina de Guerra del Perú (TUPAM-15001) Edición 2012, Procedimiento Administrativo N° 120	11/07/2012
D.S. N° 015-2014-DE	Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147, que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas.	28/11/2014
<b>En participación ciudadana</b>		
R.D. N° 455-2006/DCG	Normas sobre consulta y participación ciudadana en el proceso de evaluación de estudios de impacto ambiental.	29/06/2007

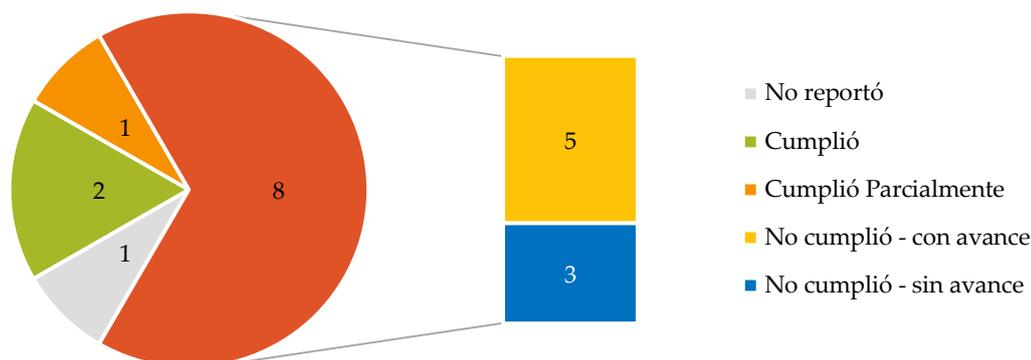
Fuente: Mindef

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Considerando los dispositivos señalados, se evaluó el nivel de cumplimiento del Mindef respecto a las 12 obligaciones supervisadas por la Defensoría del Pueblo. Al respecto, este ministerio cumplió con dos de ellas, una de manera parcial y respecto de una no reportó información. De las ocho restantes, solo cinco cuentan con algún nivel de avance, conforme se muestra a continuación:

<sup>151</sup> Información reportada mediante Oficio G.400-1792, recibido el 26 de junio de 2015; Oficio G.400-2018, recibido el 30 de julio de 2015; Reunión de Trabajo Interinstitucional "Cumplimiento de las normas que regulan el SEIA- DICAPI", llevada a cabo el 18 de abril de 2016 en la Defensoría del Pueblo; y correo electrónico institucional de fecha 31 de mayo de 2016.

**Gráfico N° 40**  
**Nivel de cumplimiento de las obligaciones del Mindef – Sector Defensa**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la revisión del siguiente cuadro, se puede apreciar el detalle del referido balance:

**Cuadro N° 75**  
**Resultado de la evaluación de las obligaciones del Mindef – Sector Defensa<sup>152</sup>**

Obligaciones	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No Cumplió	
			Con avance	Sin avance
Aprobar el Reglamento de Protección Ambiental.			x	
Aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana.				x
Administrar los registros que cumplan similar finalidad al Registro de entidades autorizadas para elaborar IGA, hasta la efectiva implementación del mismo por parte del Senace.	x			
Incluir en la Evaluación Preliminar el contenido mínimo establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del SEIA.			x	
Elaborar las Guías Específicas para la formulación de Términos de Referencia de los EIA relacionados con los proyectos clasificados.			x	
Clasificar los proyectos públicos o privados sujetos al SEIA en una de las siguientes categorías: I (DIA); II (EIA-sd); III (EIA-d).	x			
Incluir en los IGA de la Categoría I lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente.		x		
Incluir en los IGA de la Categoría II y III, lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental.	<b>No reportó</b>			
Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión.			x	

<sup>152</sup> A mayor detalle véase la Ficha de Supervisión\_Dicapi\_Defensa

Obligaciones	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No Cumplió	
			Con avance	Sin avance
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la Certificación Ambiental.			x	
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la suspensión de la Certificación Ambiental.				x
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la cancelación de la Certificación Ambiental.				x

Fuente: Mindef

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto a las obligaciones que presentan un cumplimiento parcial o que cuentan con algún nivel de avance, se considera pertinente detallar lo siguiente:

### Obligaciones cumplidas parcialmente

- a. **Incluir en los IGA de la Categoría I lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente**

Con fecha 20 de junio de 2016, el Mindef remitió copia del Informe Técnico N° 302-2015/DIRMAN-PMA-AMV-GTS/DICAPI, a través del cual se verifica que, actualmente, solo se solicita el Plan de Contingencia y el Plan de Abandono para la Categoría I.

Sin perjuicio de ello, en el proyecto de Reglamento de Protección y Gestión Ambiental de la Autoridad Marítima Nacional - Dicapi, cuya información se ampliará en el siguiente punto, se observa que en el Anexo 03: Solicitud para la EVAP – Términos de Referencia para la DIA, se incorporó la obligación supervisada.

### Obligaciones pendientes de cumplimiento con avance

- b. **Aprobar el Reglamento de Protección Ambiental**

Si bien el Mindef reportó no contar con un Reglamento de Protección Ambiental, informó que aspectos vinculados a la prevención de la contaminación, protección de la zona costera, vertimientos, incidentes de contaminación, responsabilidad civil por daños de contaminación, entre otros, se encuentran recogidos en el Título III del *Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147, que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional – Dirección General de Capitanías y Guardacostas*, aprobado por el D.S. N° 015-2014-DE. Cabe señalar que la mencionada norma establece que la referida regulación será ampliada a través de normas complementarias.<sup>153</sup>

<sup>153</sup> A través de una Resolución Ministerial, conforme lo establece la Primera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 015-2014-DE.

Sin perjuicio de lo anterior, el Mindef comunicó que el 23 de mayo de 2015 envió el proyecto de Reglamento de Evaluación de Instrumentos de Gestión Ambiental al Minam, para su correspondiente opinión favorable. Dicha entidad realizó una serie de observaciones al documento, solicitando la reformulación del mismo, a fin de que dichas medidas fueran incorporadas en un proyecto de Reglamento de Protección Ambiental.

En tal sentido, el 31 de mayo de 2016, la autoridad sectorial envió a la Defensoría del Pueblo copia del proyecto de Reglamento de Protección y Gestión Ambiental de la Autoridad Marítima Nacional – Dicapi que viene formulando, de acuerdo a las observaciones y recomendaciones realizadas por el Minam, así como por las oficinas de adecuación normativa y asesoría legal de la Dicapi. Una vez aprobado el referido proyecto por la Dicapi, será enviado al Minam para su correspondiente evaluación y opinión favorable.

**c. Incluir en la Evaluación Preliminar el contenido mínimo establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**

Sobre el particular, la autoridad sectorial refiere que, actualmente, en la Evaluación Preliminar no se viene exigiendo el contenido mínimo establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

A pesar de ello, reporta que en el proyecto de Reglamento de Protección y Gestión Ambiental de la Autoridad Marítima Nacional – Dicapi, la obligación supervisada se encuentra contemplada en el artículo 20°.- *Evaluación ambiental* y en el Anexo 3: *Solicitud para la EVAP – Términos de referencia para las DIA*.

**d. Elaborar guías específicas para la formulación de Términos de Referencia de los Estudios de Impacto Ambiental relacionados con los proyectos clasificados**

El Mindef reportó la elaboración del Anexo 3 - Guía para la elaboración de términos de referencia para el desarrollo de la Declaración de Impacto Ambiental y Anexo 4 - Guía para la elaboración de términos de referencia para el desarrollo de estudios de impacto ambiental semidetallados, del proyecto de Reglamento de Evaluación de Instrumentos de Gestión Ambiental elaborado por la Dicapi .

Posteriormente, informó que los referidos anexos fueron dejados sin efecto y absorbidos por un nuevo proyecto de reglamento de protección ambiental, denominado Reglamento de Protección y Gestión Ambiental de la Autoridad Marítima Nacional – Dicapi. Cabe señalar que las referidas guías no fueron remitidas a la Defensoría del Pueblo.

**e. Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión**

De la revisión del proyecto de Reglamento de Protección y Gestión Ambiental de la Autoridad Marítima Nacional- Dicapi, se advierte que en el artículo 40°.- *Plan de retiro o cierre* se hace referencia a la obligación supervisada. Sin embargo, se establece que el plan será elaborado de acuerdo a las guías y formatos que se aprueben para tal efecto.

En ese sentido, aun cuando se apruebe el referido proyecto, la presente obligación continuaría pendiente de cumplimiento hasta que se aprueben las guías y formatos correspondientes.

**f. Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la Certificación Ambiental**

En el proyecto de Reglamento de Protección y Gestión Ambiental de la Autoridad Marítima Nacional- Dicapi, el sector contempla la regulación correspondiente a la modificación de la certificación ambiental, en los artículos 28° y 29°.

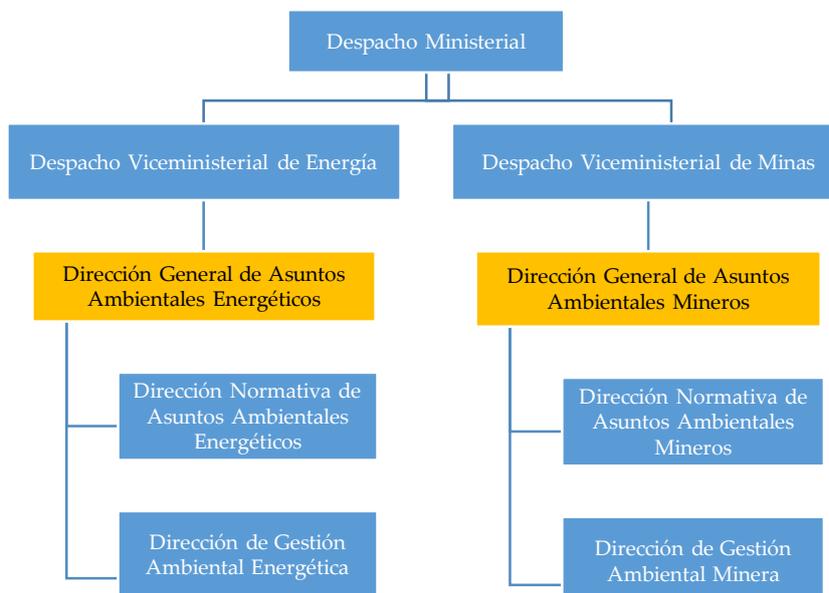
**4.1.4. Ministerio de Energía y Minas - Minem**

El Minem ejerce la rectoría del sector Energía y Minas. Tiene por finalidad promover el desarrollo integral y sostenible de las actividades minero - energéticas normando y/o supervisando, según sea el caso, el cumplimiento de las políticas de alcance nacional.<sup>154</sup>

Dentro de los órganos que forman la Alta Dirección de este Ministerio, se encuentran el Despacho Viceministerial de Energía y el Despacho Viceministerial de Minas, responsables de dirigir, supervisar, proponer e informar al Ministro la política de desarrollo sostenible sectorial, así como orienta y evalúa las actividades de su competencia.<sup>155</sup>

Ambos viceministerios ejercen funciones en materia de evaluación de impacto ambiental. Para tal efecto, se encuentran organizados de la siguiente manera:

**Gráfico N° 41**  
**Organización para la evaluación de impacto ambiental del Minem – Sectores Electricidad, Hidrocarburos y Minería**



Fuente: ROF del Minem

Elaboración: Defensoría del Pueblo

<sup>154</sup> Artículo 1° y 2° del ROF del Minem, D.S. N° 031-2007-EM, modificado por el D.S. N° 026-2010-EM, el D.S. N° 30-2012-EM y el D.S. N° 025-2013-EM .

<sup>155</sup> Artículos 10° y 12° del ROF del Minem, D.S. N° 031-2007-EM, modificado por el D.S. N° 026-2010-EM, el D.S. N° 30-2012-EM y el D.S. N° 025-2013-EM .

#### 4.1.4.1. Viceministerio de Energía

El Despacho Viceministerial de Energía tiene como órgano de línea a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos, encargada de proponer y evaluar la política ambiental energética, proponer y expedir la normatividad necesaria, así como promover la ejecución de actividades orientadas a la conservación y protección del medio ambiente para el desarrollo sostenible de las actividades energéticas.<sup>156</sup> Asimismo, tiene –entre otras– las siguientes funciones<sup>157</sup>:

- Normar la evaluación de los estudios ambientales de las actividades energéticas; analizar y emitir opinión sobre las denuncias por trasgresión de la normatividad ambiental y establecer las medidas preventivas y correctivas necesarias para el control de dichos impactos. Cabe señalar que, las propuestas del presente punto son presentadas por su Dirección Normativa de Asuntos Ambientales Energéticos.
- Evaluar y aprobar los estudios ambientales y sociales que se presenten referidos a proyectos energéticos, previo análisis y opinión por parte de su Dirección de Gestión Ambiental Energética.

De acuerdo con la *Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión Sujetos al SEIA*, el Viceministerio de Energía del Minem es la instancia competente respecto a los proyectos de los sectores Electricidad e Hidrocarburos que se señalan a continuación:

**Cuadro N° 76**  
**Proyectos de Inversión sujetos al SEIA - Sectores Electricidad e Hidrocarburos**

<b>Sector Electricidad</b>
1. Proyectos de electrificación rural (Sistemas Eléctricos Rurales) que abarquen dos o más regiones.
2. Generación eléctrica, con Energía Renovable (Hidroeléctrica, Solar, Eólica, Geotérmica y otras) y Termoeléctrica.
3. Transmisión eléctrica.
4. Distribución eléctrica mayor o igual a 30 MW.
<b>Sector Hidrocarburos</b>
<b>Exploración: Sísmica</b>
1. Inicio de la actividad.
2. Ampliación de las líneas sísmicas en diferente área, en el mismo Lote.
3. Ampliación de las líneas sísmicas en la misma área, en el mismo Lote.
<b>Exploración: Perforación</b>
1. Inicio de actividad o ampliación de área.
2. Ampliación del Programa Exploratorio en la misma área, mismo Lote.
<b>Explotación: Perforación de Desarrollo</b>
1. Inicio de actividad o ampliación nuevas áreas, mismo Lote.
2. Ampliación del Programa de Perforación misma área, mismo Lote.
3. Facilidades de Producción, instalación de baterías (capacidad), tuberías (km), separadores (unidades).
4. Inicio de actividades.

<sup>156</sup> Artículo 90° del ROF del Minem, D.S. N° 031-2007-EM, modificado por el D.S. N° 026-2010-EM, el D.S. N° 30-2012-EM y el D.S. N° 025-2013-EM.

<sup>157</sup> Artículo 91° del ROF del Minem, D.S. N° 031-2007-EM, modificado por el D.S. N° 026-2010-EM, el D.S. N° 30-2012-EM y el D.S. N° 025-2013-EM.

	5. Ampliación de facilidades de producción > 0 = 40%
	6. Ampliación de facilidades de producción < 40%
<b>Refinación y Transformación</b>	
<b>Refinación</b>	1. Inicio de actividad.
	2. Ampliación > 0 = 40% de su capacidad instalada.
	3. Ampliación < 40% de su capacidad instalada
<b>Unidades de procesamiento</b>	1. Nueva.
	2. Ampliación > 0 = 40% de su capacidad instalada.
	3. Ampliación < 40% de su capacidad instalada.
<b>Almacenamiento</b>	1. Nueva.
	2. Ampliación > 0 = 40% de su capacidad instalada.
	3. Ampliación < 40% de su capacidad instalada.
<b>Transporte</b>	
<b>Ductos</b>	1. Inicio de actividad.
	2. Ampliación > 0 = 40% de su longitud.
	3. Ampliación < 40% de su longitud.
<b>Comercialización</b>	
<b>Plantas Envasadoras de Gas Licuado de Petróleo</b>	1. Inicio de actividad.
	2. Ampliación > 0 = 40% de su capacidad instalada.
	3. Ampliación < 40% de su capacidad instalada.
4. Establecimiento de Venta al Público de Combustibles – Inicio – Ampliación.	
5. Gasocentro (Gas Licuado de Petróleo uso automotor) Inicio – Ampliación.	
6. Establecimientos de venta al público de Gas Natural Vehicular (Inicio – Ampliación – Modificación).	
<b>Distribución</b>	
<b>Ductos</b>	1. Inicio de actividad.
	2. Ampliación > 0 = 40% de su longitud.
	3. Ampliación < 40% de su longitud.
<b>Otros</b>	
1. Industria Petroquímica básica.	

Fuente: R.M. N° 157-2011-MINAM

Elaboración: Defensoría del Pueblo

## Avances y pendientes de las obligaciones supervisadas<sup>158</sup>

### 4.1.4.1.1. Sector Electricidad

En el marco de la supervisión realizada, el Minem reportó la siguiente relación de dispositivos normativos vinculados a la evaluación de impacto ambiental:

<sup>158</sup> Información reportada mediante Oficio N° 307-2015-MEM-OGA/PER, recibido el 03 de diciembre de 2015; Oficio N° 1463-2015-MEM-DGAAE, recibido el 17 de agosto de 2015; Oficio N° 2013-2015-MEM-DGAAE, recibido el 03 de noviembre de 2015; Reunión de Trabajo Interinstitucional "Cumplimiento de las normas que regulan el SEIA- Energía", llevada a cabo el 22 de abril de 2016 en la Defensoría del Pueblo; y Oficio N° 602-2016-MEM/DGAAE, recibido el 04 de agosto de 2016.

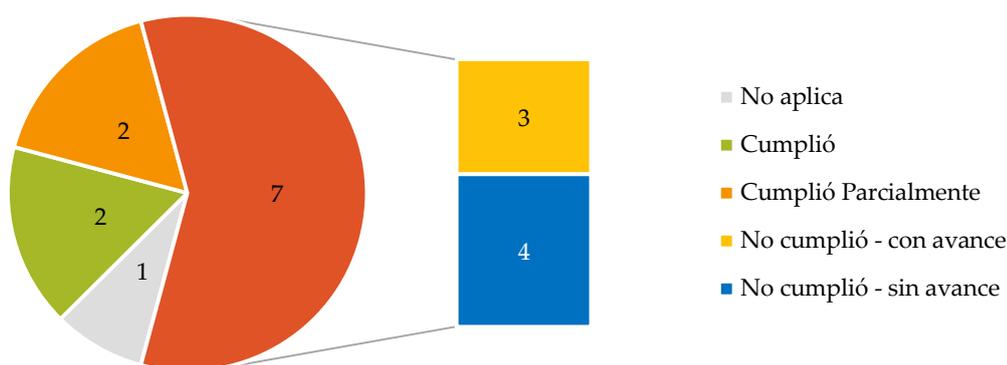
**Cuadro N° 77**  
**Normas relativas a la evaluación de impacto ambiental - Sector Electricidad**

Dispositivo Normativo		Publicación
<b>En protección ambiental</b>		
D.S. N° 29-94-EM	Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas.	08/06/1994
Ley N° 28749	Ley General de Electrificación Rural	01/06/2006
D.S. N° 025-2007-EM	Reglamento de la Ley N° 28749, Ley General de Electrificación Rural	03/05/2007
R.M. N° 547-2013-MEM/DM	Términos de referencia para estudios de impacto ambiental de proyectos de inversión con características comunes o similares en el subsector electricidad.	19/12/2013
D.L. N° 1207	Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 28749, Ley General de Electrificación Rural	23/12/2015
<b>En participación ciudadana</b>		
R.M. N° 223-2010-MEM/DM	Lineamientos para la participación ciudadana en las actividades eléctricas.	26/05/2010

Fuente: Minem  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Considerando los dispositivos señalados, se evaluó el nivel de cumplimiento del Minem respecto a las 12 obligaciones supervisadas del sector Electricidad. Al respecto, esta entidad cumplió con dos de ellas y otras dos de manera parcial. De los ocho restantes, una no resulta aplicable y solo tres de las obligaciones pendientes de cumplimiento cuentan con algún nivel de avance, conforme se muestra a continuación:

**Gráfico N° 42**  
**Nivel de cumplimiento de las obligaciones del Minem – Sector Electricidad**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la revisión del siguiente cuadro se puede apreciar el detalle del referido balance:

**Cuadro N° 78**  
**Resultado de la evaluación de las obligaciones del Minem – Sector Electricidad<sup>159</sup>**

Obligaciones	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No Cumplió	
			Con avance	Sin avance
Actualizar el Reglamento de Protección Ambiental.			x	
Aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana.				x
Administrar los registros que cumplan similar finalidad al Registro de entidades autorizadas para elaborar IGA, hasta la efectiva implementación del mismo por parte del Senace.	<b>No aplica (Transferido a Senace)</b>			
Incluir en la Evaluación Preliminar el contenido mínimo establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del SEIA.	x			
Elaborar Guías Específicas para la formulación de Términos de Referencia de los EIA relacionados con los proyectos clasificados.				x
Clasificar los proyectos públicos o privados sujetos al SEIA en una de las siguientes categorías: I (DIA); II (EIA-sd); III (EIA-d).	x			
Incluir en los IGA de la Categoría I lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente.		x		
Incluir en los IGA de la Categoría II y III, lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental.		x		
Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión.			x	
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la Certificación Ambiental.			x	
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la suspensión de la Certificación Ambiental.				x
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la cancelación de la Certificación Ambiental.				x

Fuente: Minem

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto a las obligaciones que presentan un cumplimiento parcial o que cuentan con algún nivel de avance, se considera pertinente detallar lo siguiente:

<sup>159</sup> A mayor detalle véase la Ficha de Supervisión\_Minem\_Electricidad

## **Obligaciones cumplidas parcialmente**

- a. Incluir en los IGA de la Categoría I lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente**

En el TUPA vigente del Minem, ítem 68, se prevé el procedimiento *Aprobación de DIA para Sistemas de Electrificación Rural que abarcan dos o más departamentos o regiones*. Sobre el particular, el Minem informó que los Sistemas de Electrificación Rural - SER han sido clasificados anticipadamente por el artículo 39° del Decreto Supremo N° 025-2007-EM.

Por otro lado, remiten copia de un informe de evaluación de una DIA. Sin embargo, de la revisión del mismo, se observa que no se contempla el Plan de Seguimiento y Control.

- b. Incluir en los IGA de la Categoría II y III, lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental**

El Minem informó que la presente obligación se viene exigiendo para los proyectos de inversión eléctricos con características comunes, mediante la Resolución Ministerial N° 547-2013-MEM/DM, *Términos de Referencia para Estudios de Impacto Ambiental de proyectos de inversión con características comunes o similares en el Subsector Electricidad*.

Adicionalmente, indicó que a través de la Resolución Ministerial N° 223-2010-MEM/DM se estableció la obligación de presentar el Plan de Participación Ciudadana para los proyectos de inversión eléctricos.

Al respecto, cabe señalar que, de la revisión del literal f) del artículo 14° del *Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas*<sup>160</sup>, se observa que para los estudios ambientales de proyectos de inversión que no cuentan con características comunes, sólo se exige el Plan de Contingencia y el Plan de Abandono.

Sin perjuicio de lo anterior, de acuerdo a lo informado a la Defensoría del Pueblo, la presente obligación habría sido incorporada en los artículos 26° (Categoría II) y 29° (Categoría III) del proyecto de Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas.

---

<sup>160</sup> Aprobado por el Decreto Supremo N° 29-94-EM.

## Obligaciones pendientes de cumplimiento con avance

### c. Actualizar el Reglamento de Protección Ambiental

De la revisión de la normatividad, se verificó que, actualmente, se encuentra vigente el *Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas*, el cual no está adecuado a la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* y su Reglamento.

No obstante ello, en el portal institucional del Minem<sup>161</sup> se advirtió que con fecha 02 de febrero de 2016 se pre-publicó el proyecto de decreto supremo que aprueba el Reglamento de protección ambiental en las actividades eléctricas, el mismo que se encuentra pendiente de aprobación.

### d. Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la certificación ambiental

De la revisión del ítem 66 del TUPA vigente, el Minem cuenta con un procedimiento denominado *Aprobación de la Modificación de Estudios Ambientales para Actividades de Electricidad e Hidrocarburos*.

Asimismo, informó que ha previsto en los artículos 41° y 42° del proyecto de Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, las medidas, condiciones y procedimientos para la modificación de la certificación ambiental.

### e. Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión

De acuerdo a lo informado por el Minem, dicha entidad ha previsto regular las medidas de cierre o abandono de operaciones en los artículos 76° al 82° del proyecto de Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas.

#### 4.1.4.1.2. Sector Hidrocarburos

En el marco de la supervisión realizada, el Minem reportó la siguiente relación de dispositivos normativos vinculados a la evaluación de impacto ambiental:

**Cuadro N° 79**  
**Normas relativas a la evaluación de impacto ambiental - Sector Hidrocarburos**

	Dispositivo Normativo	Publicación
<b>En protección ambiental</b>		
R.M. N° 580-98-EM-VMM	Dictan normas referidas al Registro de Entidades Autorizadas a realizar Estudios de Impacto Ambiental en el Sector Energía y Minas	27/11/1998
R.M. N° 546-2012-MEM-DM	Aprueban Términos de Referencia para Estudios de Impacto Ambiental de Proyectos de Inversión con Características Comunes o Similares en el Subsector Hidrocarburos.	28/12/2012
D.S. N° 039-2014-EM	Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.	12/11/2014

<sup>161</sup> Ver: <[http://www.minem.gob.pe/\\_detalle.php?idSector=2&idTitular=7209](http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=2&idTitular=7209)> [Revisado: 01 de abril de 2016].

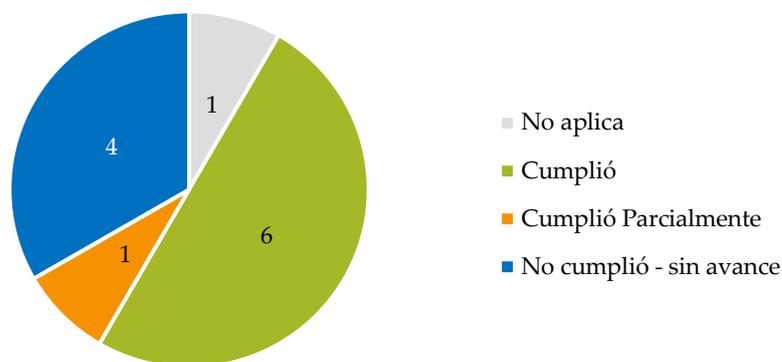
	Dispositivo Normativo	Publicación
R.M. N° 159-2015-MEM-DM	Aprueban criterios técnicos para la evaluación de modificaciones, ampliaciones de componentes y de mejoras tecnológicas con impactos no significativos, respecto de Actividades de Hidrocarburos que cuenten con Certificación Ambiental	28/03/2015
D.S. N° 012-2015-EM	Disposiciones complementarias al Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM.	14/05/2015
D.S. N° 032-2015-EM	Modifican Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos	03/11/2015
<b>En participación ciudadana</b>		
D.S. N° 012-2008-EM	Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos.	20/02/2008
R.M. N° 571-2008-MEM-DM	Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos.	16/12/2008

Fuente: Minem

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Considerando los dispositivos señalados, se evaluó el nivel de cumplimiento del Minem respecto a las 12 obligaciones supervisadas. Al respecto, esta entidad cumplió con seis de ellas y una de manera parcial. De los cinco restantes, una no le resulta aplicable y las otras cuatro obligaciones no muestran ningún nivel de avance, conforme se muestra a continuación:

**Gráfico N° 43**  
**Nivel de cumplimiento de las obligaciones del Minem – Sector Hidrocarburos**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la revisión del siguiente cuadro se puede apreciar el detalle del referido balance:

**Cuadro N° 80**  
**Resultado de la evaluación de las obligaciones del Minem – Sector Hidrocarburos<sup>162</sup>**

Obligaciones	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No Cumplió	
			Con avance	Sin avance
Actualizar el Reglamento de Protección Ambiental.	x			
Actualizar el Reglamento de Participación Ciudadana.				x
Administrar los registros que cumplan similar finalidad al Registro de entidades autorizadas para elaborar IGA, hasta la efectiva implementación del mismo por parte del Senace.	<b>No aplica (transferido a Senace)</b>			
Incluir en la Evaluación Preliminar el contenido mínimo establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del SEIA.	x			
Elaborar Guías Específicas para la formulación de Términos de Referencia de los EIA relacionados con los proyectos clasificados.				x
Clasificar los proyectos públicos o privados sujetos al SEIA en una de las siguientes categorías: I (DIA); II (EIA-sd); III (EIA-d).	x			
Incluir en los IGA de la Categoría I lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente.		x		
Incluir en los IGA de la Categoría II y III, lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental.	x			
Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión.	x			
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la Certificación Ambiental.	x			
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la suspensión de la Certificación Ambiental.				x
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la cancelación de la Certificación Ambiental.				x

Fuente: Minem

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto a las obligaciones cumplidas parcialmente, se considera pertinente detallar lo siguiente:

<sup>162</sup> A mayor detalle véase la Ficha de Supervisión\_Minem\_Hidrocarburos

## **Obligaciones cumplidas parcialmente**

- a. Incluir en los IGA de la Categoría I lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente**

El Minem reportó el Anexo N° 3.- *Formato de Declaración de Impacto Ambiental – DIA*, para Establecimiento de venta de combustible líquido, Gas Licuado del Petróleo para uso automotor, Gas Natural Vehicular y Gas Natural Comprimido del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

El citado anexo establece la obligación de prever, entre otros, un Plan de Relacionamiento con la Comunidad, en el marco del cual la autoridad sectorial señala que realiza mecanismos de participación ciudadana en la Categoría I.

Sin embargo, el referido plan dista del Plan de Participación Ciudadana requerido en la obligación. Cabe recordar, que la participación ciudadana es un proceso dinámico, flexible e inclusivo, que se sustenta en la aplicación de múltiples modalidades y mecanismos orientados al intercambio de información, la consulta, el diálogo y la construcción de consensos, para contribuir al diseño y desarrollo responsable y sostenible del proyecto de inversión; tal como lo establece el artículo 68° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*.

En adición a ello, en el referido anexo no se incluyen todas las actividades de dicha categoría, tales como: plantas envasadoras; distribución de gas por red de ductos en zonas urbanas; y, exploración en mar, costa y sierra.

### **4.1.4.2. Viceministerio de Minería**

Este Despacho Viceministerial tiene como órgano de línea a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros, encargada de proponer y evaluar la política ambiental minera, proponer y/o expedir la normatividad necesaria, así como promover la ejecución de actividades orientadas a la conservación y protección del medio ambiente para el desarrollo sostenible de las actividades mineras.<sup>163</sup> Tiene –entre otras– las siguientes funciones<sup>164</sup>:

- Normar la evaluación de impactos ambientales derivados de las actividades del Sector. Cabe señalar que, las propuestas del presente punto son presentadas por su Dirección Normativa de Asuntos Ambientales Mineros.
- Evaluar y aprobar los estudios ambientales y sociales; participar y dirigir talleres y audiencias públicas relacionadas con los estudios ambientales del sector Minería; aprobar guías técnicas ambientales y sociales. Previo análisis y opinión por parte de su Dirección de Gestión Ambiental Minera.

---

<sup>163</sup> Artículo 106° del ROF del Minem, D.S. N° 031-2007-EM, modificado por el D.S. N° 026-2010-EM, el D.S. N° 30-2012-EM y el D.S. N° 025-2013-EM.

<sup>164</sup> Artículo 107° del ROF del Minem, D.S. N° 031-2007-EM, modificado por el D.S. N° 026-2010-EM, el D.S. N° 30-2012-EM y el D.S. N° 025-2013-EM.

De acuerdo con la *Primera actualización del Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA*, el Viceministerio de Minería del Minem es la instancia responsable respecto a los proyectos que se señalan a continuación:

**Cuadro N° 81**  
**Proyectos de Inversión sujetos al SEIA – Sector Minería**

Pequeña minería y minería artesanal	Gran y mediana minería
<p>Exploración minera –pequeña minería y minería artesanal metálica y no metálica, sólo para el ámbito de Lima Metropolitana, en tanto se culmine el proceso de descentralización – y sus modificatorias, con sus componentes auxiliares y complementarios, entre ellos, grifos de abastecimiento de combustible, tanques de almacenamiento de combustibles, caminos de acceso, plantas de tratamiento de aguas, líneas de transmisión eléctrica, centrales hidroeléctricas, subestaciones eléctricas, campamentos, infraestructura de disposición de residuos sólidos.</p>	<p>Exploración minera de gran y mediana minería metálica y no metálica y sus modificatorias, con sus componentes auxiliares y complementarios, entre ellos, grifos de abastecimiento de combustible, tanques de almacenamiento de combustibles, caminos de acceso, plantas de tratamiento de aguas, líneas de transmisión eléctrica, centrales hidroeléctricas, subestaciones eléctricas, campamentos, infraestructura de disposición de residuos sólidos.</p>
<p>Explotación, beneficio minero y transporte de minerales (minero ductos, tuberías, cable carriles, fajas transportadoras de minerales, transporte de minerales en camiones, trenes, realizados por operadores mineros) – pequeña minería y minería artesanal metálica y no metálica, sólo para el ámbito de Lima Metropolitana, en tanto se culmine el proceso de descentralización–, y sus modificatorias considerando sus componentes auxiliares y complementarios, entre ello, grifos de abastecimiento de combustibles, tanques de almacenamiento de combustibles, polvorines, planta de tratamiento de aguas, líneas de transmisión eléctrica, subestaciones eléctricas, centrales eléctricas, centrales hidroeléctricas, represas, diques, infraestructura de disposición de residuos sólidos, campamentos.</p>	<p>Explotación, beneficio minero y transporte de minerales (minero ductos, tuberías, cable carriles, fajas transportadoras de minerales, transporte de minerales en camiones, trenes, realizados por operadores mineros) – gran y mediana minería metálica y no metálica, y sus modificatorias considerando sus componentes auxiliares y complementarios, entre ello, grifos de abastecimiento de combustibles, tanques de almacenamiento de combustibles, polvorines, planta de tratamiento de aguas, líneas de transmisión eléctrica, subestaciones eléctricas, centrales eléctricas, centrales hidroeléctricas, represas, diques, infraestructura de disposición de residuos sólidos, campamentos.</p>

Fuente: R.M. N° 157-2011-MINAM  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

### **Avances y pendientes de las obligaciones supervisadas<sup>165</sup>**

En el marco de la supervisión realizada, el Minem reportó la siguiente relación de dispositivos normativos vinculados a la evaluación de impacto ambiental:

<sup>165</sup> Información reportada mediante Oficio N° 1666-2015-MEM/DGAAM-DGAM, recibido el 22 de julio de 2015; Oficio N° 2488-2015-MEM/DGAAM-DGAM, recibido el 15 de octubre de 2015; Reunión de Trabajo Interinstitucional “Cumplimiento de las normas que regulan el SEIA- Minería”, llevada a cabo el 22 de abril de 2016 en la Defensoría del Pueblo; y Oficio N° 1285-2016-MEM-DGAAM/DNAM, recibido el 08 de junio de 2016.

**Cuadro N° 82**  
**Normas relativas a la evaluación de impacto ambiental - Sector Minería**

Dispositivo Normativo		Publicación
<b>En protección ambiental</b>		
R.M. N° 580-98-EM-VMM	Registro de entidades autorizadas a realizar estudios de impacto ambiental en el sector energía y minas.	27/11/1998
Ley N° 28090	Ley que regula el cierre de minas, modificada por Leyes N° 28234 y N° 28507.	14/10/2003
Ley N° 28271	Ley que regula los pasivos ambientales de la actividad minera.	06/07/2004
D.S. N° 033-2005-EM	Reglamento para el cierre de minas, modificado por Decreto Supremo N° 035-2006-EM y N° 045-2006-EM.	15/08/2005
D.S. N° 039-2005-EM	Establecen Régimen del Registro de Entidades Autorizadas a Elaborar Planes de Cierre de Minas	11/10/2005
D.S. N° 059-2005-EM	Reglamento de pasivos ambientales de la actividad minera, modificado por Decreto Supremo N° 003-2009-EM.	08/12/2005
R.M. N° 550-2006-MEM/DM	Declaran que diversos Gobiernos Regionales del País han concluido el proceso de transferencia de funciones sectoriales en materia de Energía y Minas	18/11/2006
D.S. N° 020-2008-EM	Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera.	02/04/2008
R.M. N° 167-2008-MEM/DM	Términos de referencia comunes para las actividades de exploración minera categorías I y II, conforme a los cuales los titulares mineros deberán presentar la DIA y el EIA-sd, así como ficha resumen de proyecto y normas para la apertura y manejo de trincheras y calicatas.	10/04/2008
D.Leg. N° 1048	Decreto Legislativo que precisa la regulación minera ambiental de los depósitos de almacenamiento de concentrados de minerales.	26/06/2008
R.M. N° 270-2011-MEM-DM	Sistema de Evaluación Ambiental en Línea - SEAL para la presentación, evaluación y otorgamiento de certificación ambiental para la mediana y gran minería.	23/06/2011
R.M. N° 525-2012-MEM-DM	Aprueban la incorporación de facultades complementarias para los Gobiernos Regionales que han culminado con la acreditación y efectivización correspondiente a los procesos de los años 2004 a 2009.	15/12/2012
R.M. N° 092-2014-MEM/DM	Disposiciones específicas para los estudios de impacto ambiental detallados del sector energía y minas. Anexo I, términos de referencia comunes para los estudios de impacto ambiental detallados.	27/02/2014
R.M. N° 120-2014-MEM/DM	Criterios técnicos que regulan la modificación de componentes mineros o ampliaciones y mejoras tecnológicas en las unidades mineras de proyectos de exploración y explotación con impactos ambientales no significativos, que cuenten con certificación ambiental; así como, la estructura mínima del informe técnico que deberá presentar el titular minero.	06/03/2014
R.M. N° 314-2014-MEM-DM	Disponen implementar el sistema de evaluación ambiental en línea - SEAL, para la presentación y evaluación de los estudios de impacto ambiental detallados - EIA-d, correspondientes a la Categoría III para proyectos mineros de mediana y gran minería.	13/07/2014

	<b>Dispositivo Normativo</b>	<b>Publicación</b>
D.S. N° 040-2014-EM	Reglamento de protección y gestión ambiental para las actividades de explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero.	12/11/2014
D.S. N° 001-2015-EM	Aprueban disposiciones para procedimientos mineros que impulsen proyectos de inversión	06/01/2015
R.M. N° 116-2015-MEM/DM	Términos de referencia comunes para la elaboración de estudios de impacto ambiental detallados y semidetallados de las actividades de explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero y otros, en cumplimiento del Decreto Supremo N° 040-2014-EM.	13/03/2015
R.M. N° 159-2015-MEM-DM	Aprueban criterios técnicos para la evaluación de modificaciones, ampliaciones de componentes y de mejoras tecnológicas con impactos no significativos, respecto de Actividades de Hidrocarburos que cuenten con Certificación Ambiental	28/03/2015
R.M. N° 448-2016-MEM/DM	Disponen la publicación del Proyecto de Modificación del Decreto Supremo N° 020-2008-EM y del Proyecto de Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera	29/10/2016
<b>En participación ciudadana</b>		
D.S. N° 042-2003-EM	Establecen compromiso previo como requisito para el desarrollo de actividades mineras y normas complementarias.	13/12/2003
D.S. N° 028-2008-EM	Reglamento de participación ciudadana en el subsector minero.	27/05/2008
R.M. N° 304-2008-MEM/DM	Normas que regulan el proceso de participación ciudadana en el subsector minero.	26/06/2008

Fuente: Minem

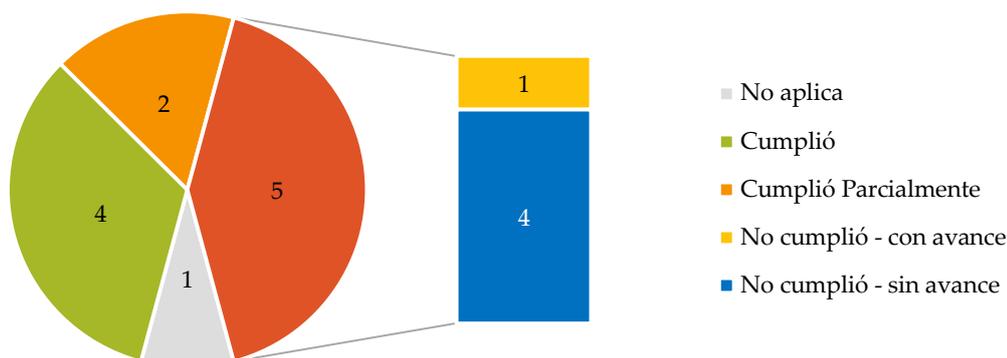
Elaboración: Defensoría del Pueblo

#### 4.1.4.2.1. Actividades de exploración minera<sup>166</sup>

Considerando los dispositivos señalados, se evaluó el nivel de cumplimiento del Minem respecto a las 12 obligaciones. Al respecto, el Minem cumplió con cuatro de ellas y dos de manera parcial. De los seis restantes, una no le resulta aplicable y cinco se encuentran pendientes de cumplimiento. De estas últimas cinco, una obligación tiene algún nivel de avance, conforme se muestra a continuación:

<sup>166</sup> Conforme se precisó en el Cuadro N° 18 (Autoridades sectoriales del SEIA).

**Gráfico N° 44**  
**Nivel de cumplimiento de las obligaciones del Minem – Exploración minera**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la revisión del siguiente cuadro se puede apreciar el detalle del referido balance:

**Cuadro N° 83**  
**Resultado de la evaluación de las obligaciones del Minem – Exploración Minera<sup>167</sup>**

Obligaciones	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No Cumplió	
			Con avance	Sin avance
Actualizar el Reglamento de Protección Ambiental.			x	
Actualizar el Reglamento de Participación Ciudadana.				x
Administrar los registros que cumplan similar finalidad al Registro de entidades autorizadas para elaborar IGA, hasta la efectiva implementación del mismo por parte del Senace.	No aplica (Transferido a Senace)			
Incluir en la Evaluación Preliminar el contenido mínimo establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del SEIA.		x		
Elaborar Guías Específicas para la formulación de Términos de Referencia de los EIA relacionados con los proyectos clasificados.				x
Clasificar los proyectos públicos o privados sujetos al SEIA en una de las siguientes categorías: I (DIA); II (EIA-sd); III (EIA-d).	x			
Incluir en los IGA de la Categoría I lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente.		x		
Incluir en los IGA de la Categoría II y III, lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental.	x			

<sup>167</sup> A mayor detalle véase la Ficha de Supervisión\_Minem\_Exploración minera

Obligaciones	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No Cumplió	
			Con avance	Sin avance
Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión.	x			
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la Certificación Ambiental.	x			
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la suspensión de la Certificación Ambiental.				x
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la cancelación de la Certificación Ambiental.				x

Fuente: Minem

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto a las obligaciones cumplidas parcialmente o que cuentan con algún nivel de avance, se considera pertinente detallar lo siguiente:

#### Obligaciones cumplidas parcialmente<sup>168</sup>

- a. **Incluir en la Evaluación Preliminar el contenido mínimo establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**

A través de los artículos 32° y 35° del *Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera*<sup>169</sup>, el Minem reguló el procedimiento de evaluación previa para las actividades de exploración minera y estableció que, para tal efecto, se deberá considerar los requisitos detallados en el TUPA del Minem. Al cierre del presente informe, el TUPA vigente ha sido aprobado mediante Decreto Supremo N° 038-2014-EM.

De la revisión de los requisitos establecidos en el TUPA, se observa que no se ha considerado el Plan de Contingencia, conforme a lo señalado en el contenido mínimo del Anexo VI del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*.

- b. **Incluir en los IGA de la Categoría I lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente**

De la revisión del artículo 32° del *Reglamento ambiental para las actividades de exploración minera*, así como del Anexo I de la Resolución Ministerial N° 167-2008-MEM/DM, que aprueba los *Términos de referencia comunes para las actividades de exploración minera categorías I y II*, se observa que solo existe la obligación de ejecutar las medidas de mitigación.

<sup>168</sup> A mayor detalle véase la Ficha de Supervisión\_Minem\_Exploración minera, puntos 4 y 7.

<sup>169</sup> Aprobado por el Decreto Supremo N° 020-2008-EM.

Del mismo modo, se aprecia que el Minem exige la inclusión de mecanismos para la participación ciudadana, así como medidas de cierre y post cierre en los IGA de la Categoría I. Sin embargo, dichos mecanismos y medidas no cumplirían con lo establecido en la presente obligación.

### **Obligaciones pendientes de cumplimiento con avance**

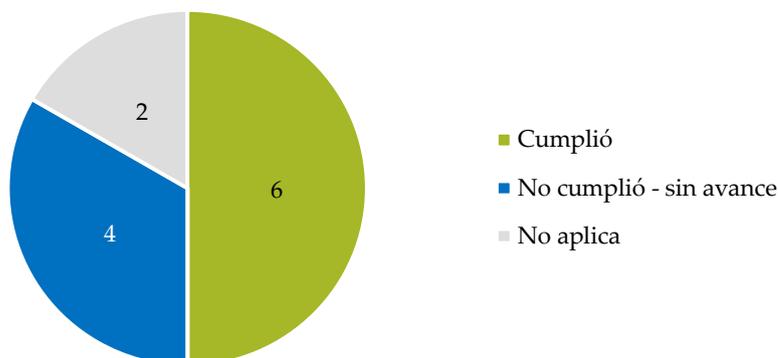
#### **c. Actualizar el Reglamento de Protección Ambiental**

Con fecha 29 de octubre de 2016, mediante la Resolución Ministerial N° 448-2016-MEM/DM, el Minem dispuso la publicación del proyecto de modificación del Decreto Supremo N° 020-2008-EM y del proyecto de Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera.

#### **4.1.4.2.2. Actividades de explotación minera<sup>170</sup>**

Considerando los dispositivos señalados, se evaluó el nivel de cumplimiento del Minem respecto a las 12 obligaciones supervisadas. Al respecto, el ministerio cumplió con seis de ellas. De los seis restantes, dos no aplican y cuatro se encuentran pendiente de cumplimiento sin avance, conforme se muestra a continuación:

**Gráfico N° 45**  
**Nivel de cumplimiento de las obligaciones del Minem – Explotación minera**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la revisión del siguiente cuadro, se puede apreciar el detalle del referido balance:

<sup>170</sup> Término que incluye las actividades de beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero conforme se precisó en el Cuadro N° 18 (Autoridades sectoriales del SEIA).

**Cuadro N° 84**  
**Resultado de la evaluación de las obligaciones del Minem – Explotación Minera<sup>171</sup>**

Obligaciones	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No Cumplió	
			Con avance	Sin avance
Actualizar el Reglamento de Protección Ambiental.	x			
Actualizar el Reglamento de Participación Ciudadana.				x
Administrar los registros que cumplan similar finalidad al Registro de entidades autorizadas para elaborar IGA, hasta la efectiva implementación del mismo por parte del Senace.	<b>No aplica (transferido a Senace)</b>			
Incluir en la Evaluación Preliminar el contenido mínimo establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del SEIA.	x			
Elaborar Guías Específicas para la formulación de Términos de Referencia de los EIA relacionados con los proyectos clasificados.				x
Clasificar los proyectos públicos o privados sujetos al SEIA en una de las siguientes categorías: I (DIA); II (EIA-sd); III (EIA-d).	x			
Incluir en los IGA de la Categoría I lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente.	<b>No aplica</b>			
Incluir en los IGA de la Categoría II y III, lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental.	x			
Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión.	x			
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la Certificación Ambiental.	x			
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la suspensión de la Certificación Ambiental.				x
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la cancelación de la Certificación Ambiental.				x

Fuente: Minem

Elaboración: Defensoría del Pueblo

#### 4.1.5. Ministerio de la Producción – Produce

Produce tiene competencias en materia de pesca, acuicultura, industria, comercio interno, promoción y fomento de cooperativas, micro y pequeña empresa y las demás que se le

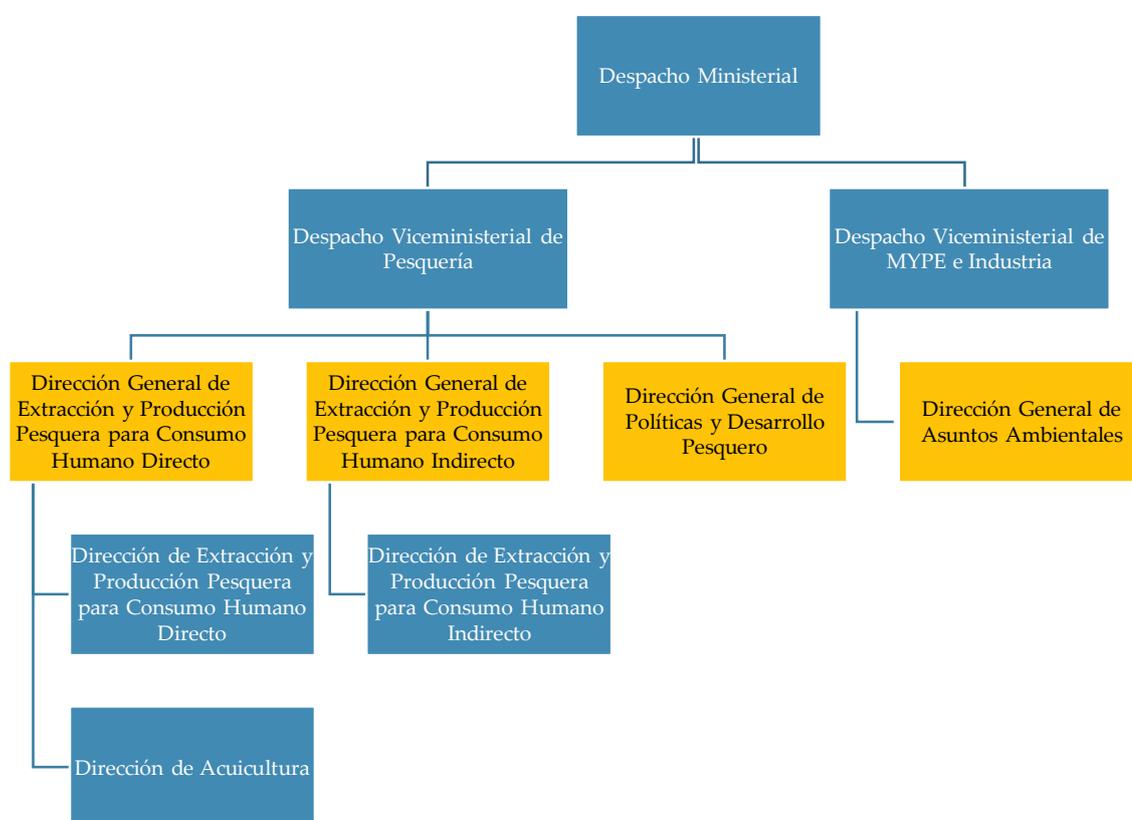
<sup>171</sup> A mayor detalle véase la Ficha de Supervisión\_Minem\_Explotación minera

asignen por Ley. Se extienden a las personas naturales y jurídicas que realizan actividades vinculadas al ámbito de sus competencias.<sup>172</sup>

Entre los órganos que forman la Alta Dirección de este Ministerio se encuentra el Despacho Viceministerial de Pesquería y el Despacho Viceministerial de MYPE e Industria, responsables de conducir, ejecutar y supervisar, por encargo y en coordinación con el Despacho Ministerial, la aplicación de las políticas nacionales y sectoriales, así como la dirección de las actividades de los órganos del Ministerio y de las entidades públicas que estén dentro de su ámbito de competencia.<sup>173</sup>

En relación a la evaluación de impacto ambiental, dicho organismo se encuentra organizado de la siguiente manera:

**Gráfico N° 46**  
**Organización para la evaluación de impacto ambiental del Produce – Sectores Pesca y Acuicultura**



Fuente: ROF del Produce  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

#### 4.1.5.1. Viceministerio de Pesquería

El Despacho Viceministerial de Pesquería tiene como órgano dependiente a la Dirección General de Políticas y Desarrollo Pesquero, responsable –entre otros aspectos– de proponer normas de alcance nacional para la protección del ambiente y de los recursos naturales para

<sup>172</sup> Artículo 2° del ROF de Produce, aprobado mediante R.M. N° 343-2012-PRODUCE.

<sup>173</sup> Artículo 8° del ROF de Produce, R.M. N° 343-2012-PRODUCE.

el desarrollo de las actividades pesqueras y acuícolas, así como de autorizar el registro de las entidades que se dedican a la elaboración de estudios ambientales de las actividades pesqueras y acuícolas.<sup>174</sup>

En lo que respecta a la evaluación de impacto ambiental, resulta pertinente mencionar que, desde el año 2006 hasta julio de 2012, el órgano encargado de conducir el proceso de evaluación de los IGA de los sectores Pesca y Acuicultura en el marco del SEIA, era la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería, dependiente del Viceministerio de Pesquería, conforme lo establecía el ROF de Produce, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2006-PRODUCE.

Posteriormente, a través del ROF vigente –aprobado mediante Resolución Ministerial N° 343-2012-PRODUCE<sup>175</sup>–, se establece que las direcciones que asumen la función de conducir el proceso de evaluación de los IGA de las actividades pesqueras y acuícolas, otorgando la certificación ambiental según corresponda, son: i) Dirección General de Extracción y Producción Pesquera para Consumo Humano Indirecto, y ii) Dirección General de Extracción y Producción Pesquera para Consumo Humano Directo.<sup>176</sup>

Sobre el particular, de acuerdo con lo reportado por Produce<sup>177</sup>, la referida división de competencias genera una serie de dificultades, toda vez que diversas instancias evalúan los estudios ambientales adoptando diferentes criterios, por citar un ejemplo.

Ante dicha situación, el 25 de junio de 2016, a través del Decreto Supremo N° 012-2016-PRODUCE<sup>178</sup>, Produce aprobó un nuevo ROF, el cual entraría en vigencia el 22 de setiembre de 2016<sup>179</sup>. El nuevo ROF contemplaba lo siguiente:

- El Despacho Viceministerial de Pesquería cambiaría de denominación a Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura.
- Se crearía la Dirección General de Asuntos Ambientales Pesqueros y Acuícolas.
- Las funciones de la Dirección General de Políticas y Desarrollo Pesquero, Dirección General de Extracción y Producción Pesquera para Consumo Humano Directo y Dirección General de Extracción y Producción Pesquera para Consumo Humano Indirecto serían asumidas por la Dirección General de Asuntos Ambientales Pesqueros y Acuícolas.

Con la aprobación del nuevo ROF antes descrito, la función en materia ambiental, así como de conducir el proceso de evaluación de impacto ambiental, estaría a cargo de una sola dirección. Sin embargo, con fecha 21 de setiembre de 2016, mediante el Decreto Supremo N°

---

<sup>174</sup> Literal c) y p) del artículo 58° del ROF de Produce, R.M. N° 343-2012-PRODUCE.

<sup>175</sup> Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 24 de julio de 2012.

<sup>176</sup> Literal p) del artículo 64° y literal l) del artículo 70° del ROF de Produce, R.M. N° 343-2012-PRODUCE.

<sup>177</sup> Información reportada en la Reunión de Trabajo Interinstitucional "Cumplimiento de las normas que regulan el SEIA-Pesca", llevada a cabo el 19 de abril de 2016 en la Defensoría del Pueblo.

<sup>178</sup> Publicado en el diario oficial "El Peruano".

<sup>179</sup> De acuerdo a la Segunda Disposición Complementaria Final del D.S. N° 012-2016-PRODUCE el ROF entrará en vigencia a los 60 días hábiles desde su publicación en el Portal del Estado Peruano y el Portal Institucional del Ministerio de la Producción. Disposición rectificada por fe de erratas, publicada el 06 de julio de 2016.

018-2016-PRODUCE<sup>180</sup>, se derogó el nuevo ROF, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2016-PRODUCE, restituyéndose la vigencia del ROF aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 343-2012-PRODUCE.

Al cierre del presente informe, las dificultades reportadas por Produce persisten, toda vez que las facultades en materia ambiental y evaluación de impacto ambiental se encuentran dispersas en distintas direcciones. Dicha situación deberá ser resuelta con la aprobación del nuevo Reglamento de Organización y Funciones, el cual debe ser publicado en un plazo no mayor de noventa (90) días, contados desde el 22 de setiembre de 2016, fecha en la que entró en vigencia el Decreto Supremo N° 018-2016-PRODUCE.

Ahora bien, de acuerdo con la *Primera actualización del Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA*, el Produce es la autoridad competente respecto a los proyectos que se señalan a continuación:

**Cuadro N° 85**  
**Proyectos de Inversión sujetos al SEIA - Sectores Pesca y Acuicultura**

1.	Instalaciones, funcionamiento, traslado e incremento de capacidad de Establecimiento Industrial Pesquero (EIP), considerando sus componentes auxiliares y complementarios.
2.	Instalación de infraestructura de apoyo a la pesca artesanal.
3.	Investigación en los casos que se utilicen espacios acuáticos o plantas de procesamiento.
4.	Depurado de moluscos bivalvos.
5.	Procesamiento Industrial de Algas.
6.	Acuicultura de mayor escala.
7.	Introducción y traslado de especies hidrobiológicas.
8.	Introducción de especies exóticas de flora y fauna acuática.
9.	Cultivo, extracción y acopio de flora acuática.

Fuente: R.M. N° 157-2011-MINAM  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

### Avances y pendientes de las obligaciones supervisadas<sup>181</sup>

En el marco de la supervisión realizada, el Produce reportó la siguiente relación de dispositivos normativos vinculados a la evaluación de impacto ambiental:

**Cuadro N° 86**  
**Normas relativas a la evaluación de impacto ambiental - Sectores Pesca y Acuicultura**

Dispositivo Normativo		Publicación
<b>En protección ambiental</b>		
D.Ley N° 25977	Ley General de Pesca	22/12/1992
D.S. N° 012-2001-PE	Reglamento de la Ley General de Pesca	14/03/2001
R.M. N° 352-2004-PRODUCE	Aprueban la Guía para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) en la actividad de Acuicultura	25/09/2004

<sup>180</sup> Publicado en el diario oficial "El Peruano".

<sup>181</sup> Información reportada mediante Oficio N° 629-2015-PRODUCE/DVP, recibido el 07 de agosto de 2015; Oficio N° 690-2015-PRODUCE/DVP, recibido el 01 de setiembre de 2015; Reunión de Trabajo Interinstitucional "Cumplimiento de las normas que regulan el SEIA- Pesca", llevada a cabo el 19 de abril de 2016 en la Defensoría del Pueblo; Oficio N° 640-2016-PRODUCE/DGSP, recibido el 15 de junio de 2016; correo electrónico institucional recibido con fecha 25 de julio de 2016.

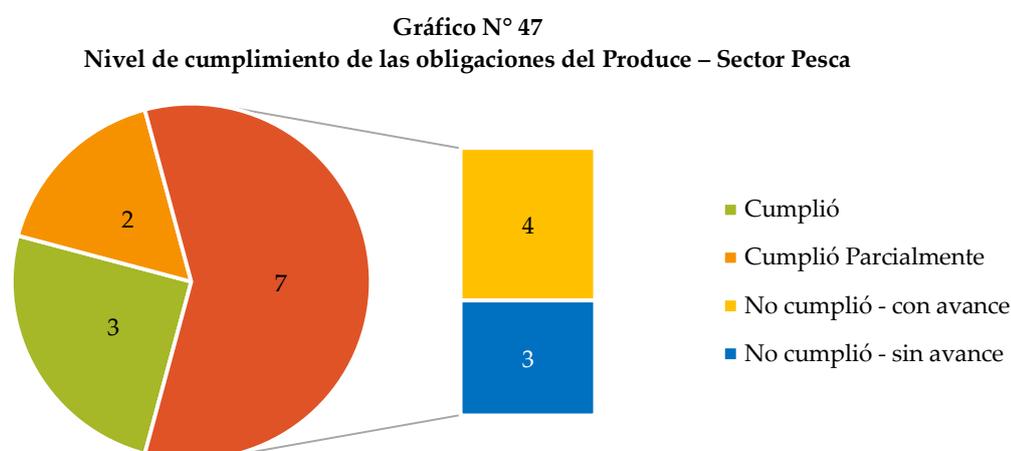
	Dispositivo Normativo	Publicación
R.M. N° 175-2006-PRODUCE	Declaran que diversos Gobiernos Regionales han concluido proceso de transferencia de funciones sectoriales en materia de pesquería e industria o han acreditado parcialmente algunas funciones	10/07/2006
R.M. N° 213-2006-PRODUCE	Declaran que los Gobiernos Regionales de Ancash, Ayacucho, Callao, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Lima, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, San Martín y Tacna han cumplido con la transferencia de determinadas funciones sectoriales en materia de pesquería e industria	24/08/2006
R.M. N° 621-2008-PRODUCE	Disposiciones dirigidas a titulares de plantas de harina y aceite de pescado y de harina residual de pescado, a fin de realizar la innovación tecnológica para mitigar sus emisiones al medio ambiente (incluye modificatorias).	24/07/2008
R.M. N° 871-2008-PRODUCE	Guía para la elaboración de estudios de impacto ambiental (EIA) en la actividad de acuicultura de mayor escala.	31/12/2008
D.S. N° 010-2015-PRODUCE	Texto Único de Procedimientos Administrativos. Procedimiento TUPA N° 26. Certificación o actualización de instrumentos de gestión ambiental para las actividades de consumo humano directo.	27/03/2015
D.Leg. N° 1195	Ley General de Acuicultura	30/08/2015
D.S. N° 003-2016-PRODUCE	Reglamento de la Ley General de Acuicultura, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1195	25/03/2016
<b>En participación ciudadana</b>		
No se emitieron dispositivos normativos		

Fuente: Produce

Elaboración: Defensoría del Pueblo

#### 4.1.5.1.1. Sector Pesca

Considerando los dispositivos señalados, se evaluó el nivel de cumplimiento del Produce respecto a las 12 obligaciones supervisadas por la Defensoría del Pueblo. Al respecto, la entidad cumplió con tres de ellas y dos de manera parcial. De las siete obligaciones pendientes de cumplimiento, solo cuatro cuentan con algún nivel de avance, conforme se muestra a continuación:



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la revisión del siguiente cuadro, se puede apreciar el detalle del referido balance:

**Cuadro N° 87  
Resultado de la evaluación de las obligaciones del Produce – Sector Pesca<sup>182</sup>**

Obligaciones	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No Cumplió	
			Con avance	Sin avance
Aprobar el Reglamento de Protección Ambiental.			x	
Aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana.			x	
Administrar los registros que cumplan similar finalidad al Registro de entidades autorizadas para elaborar IGA, hasta la efectiva implementación del mismo por parte del Senace.	x			
Incluir en la Evaluación Preliminar el contenido mínimo establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del SEIA.	x			
Elaborar Guías Específicas para la formulación de Términos de Referencia de los EIA relacionados con los proyectos clasificados.				x
Clasificar los proyectos públicos o privados sujetos al SEIA en una de las siguientes categorías: I (DIA); II (EIA-sd); III (EIA-d).		x		
Incluir en los IGA de la Categoría I lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente.	x			
Incluir en los IGA de la Categoría II y III, lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental.		x		
Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión.			x	
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la Certificación Ambiental.			x	
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la suspensión de la Certificación Ambiental.				x
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la cancelación de la Certificación Ambiental.				x

Fuente: Produce

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto a las obligaciones cumplidas parcialmente o que cuentan con algún nivel de avance, se considera pertinente detallar lo siguiente:

<sup>182</sup> A mayor detalle véase la Ficha de Supervisión\_Produce\_Pesca

## Obligaciones cumplidas parcialmente

- a. **Clasificar los proyectos públicos o privados sujetos al SEIA en una de las siguientes categorías: I (DIA); II (EIA-sd); III (EIA-d)**

De acuerdo a lo señalado por el Produce, en el *Reglamento de la Ley General de Pesca*, se encuentran contempladas únicamente las categorías I y II para las actividades pesqueras.

Al respecto, la entidad refiere que esto se debe a que los proyectos de estas actividades no generarían impactos ambientales significativos que ameriten clasificarlos en la Categoría III. No obstante lo manifestado por Produce, de la revisión del artículo 40° del proyecto del *Reglamento de gestión ambiental del subsector pesca y acuicultura*, se observa que el citado proyecto ha contemplado las categorías I, II y III para los proyectos de inversión pesqueros.

Sumado a ello, la Defensoría del Pueblo sostiene que la actual falta de proyectos con impacto ambiental significativo no implica que estos no se puedan presentar en el futuro, por lo que se requiere contemplar dicha previsión normativa.

- b. **Incluir en los IGA de la Categoría II y III, lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencias, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental**

Al respecto, Produce informó que los planes detallados en el artículo 28° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, se exigen como parte de la estrategia ambiental de los EIA-sd. Para tal efecto, adjuntó documentación de sustento.

Por otro lado, no reportó información del cumplimiento de la presente obligación en los estudios ambientales de Categoría III, debido a que no vienen clasificando los proyectos en dicha categoría. Sin embargo, en el artículo 49° del proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental del subsector Pesca y Acuicultura, se estaría contemplando la presente obligación.

## Obligaciones pendientes de cumplimiento con avance

- c. **Aprobar el Reglamento de Protección Ambiental**

Sobre el particular, el Minam informó que en apoyo a los sectores Pesca y Acuicultura, contrató los servicios de una consultora para la elaboración del proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental del subsector Pesca y Acuicultura.

En tal sentido, con fecha 29 de marzo de 2016, el citado organismo remitió a Produce la mencionada propuesta y, con fecha 27 de abril de 2016, convocó a reunión a la Dirección General de Sostenibilidad Pesquera para la revisión del mismo.

Por su parte, Produce comunicó que se encuentra evaluando el proyecto de reglamento de manera conjunta con el Minam. Asimismo, indicó que la eliminación de la Dirección General de Asuntos Ambientales en el año 2012 generó que actualmente diversas instancias evalúen

los estudios ambientales adoptando diferentes criterios, inclusive, en el referido proceso de revisión.

**d. Aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana**

Con fecha 11 de agosto de 2015 fue pre-publicado el proyecto de Reglamento de participación ciudadana para la evaluación, aprobación y seguimiento de los instrumentos de gestión ambiental en las actividades pesqueras y acuícolas, mediante Resolución Ministerial N° 266-2015-PRODUCE; a efectos de recibir las opiniones, comentarios y/o sugerencias de la ciudadanía.

La autoridad sectorial informó que se encuentra evaluando el citado proyecto. Además, reportó haber elaborado un proyecto de Guía de Participación Ciudadana vinculada a los proyectos de traslado de plantas de consumo humano indirecto, a la cual se le vienen incorporando las recomendaciones efectuadas por el Minam.

Sin perjuicio de ello, resulta pertinente recordar que el Minam informó que, en el marco de sus funciones, viene elaborando un proyecto normativo transectorial relacionado a la Participación Ciudadana, el cual deberá ser tomado en cuenta por las autoridades sectoriales para el cumplimiento de la presente obligación.

**e. Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la Certificación Ambiental**

En los artículos 73° y 74° del proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental del subsector Pesca y Acuicultura se estarían contemplando las condiciones y procedimientos para la modificación de la Certificación Ambiental.

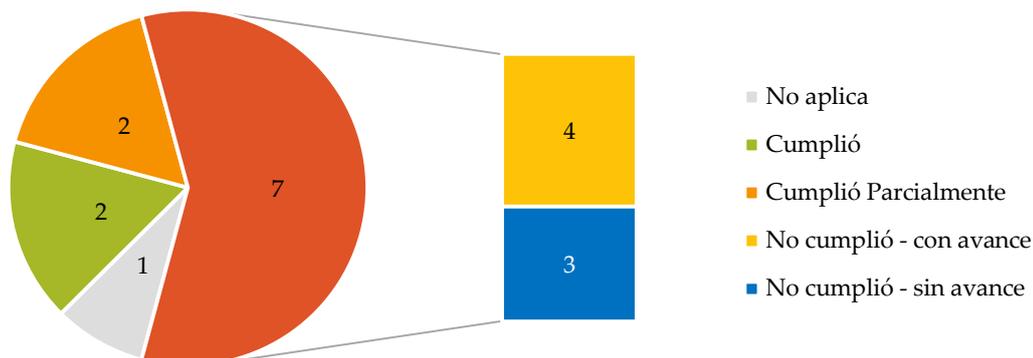
**f. Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión**

Produce reporta que a través de los artículos 91° al 97° del proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental del subsector Pesca y Acuicultura, el sector estaría contemplando la presente obligación.

**4.1.5.1.2. Sector Acuicultura**

Considerando los dispositivos señalados, se evaluó el nivel de cumplimiento del Produce respecto a las 12 obligaciones supervisadas. Al respecto, el ministerio cumplió con dos de ellas y otras dos de manera parcial. De las ocho obligaciones pendientes de cumplimiento, una no resulta aplicable y solo cuatro de las obligaciones restantes cuentan con algún nivel de avance, conforme se muestra a continuación:

**Gráfico N° 48**  
**Nivel de cumplimiento de las obligaciones del Produce – Sector Acuicultura**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la revisión del siguiente cuadro se puede apreciar el detalle del referido balance:

**Cuadro N° 88**  
**Resultado de la evaluación de las obligaciones del Produce – Sector Acuicultura<sup>183</sup>**

Obligaciones	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No Cumplió	
			Con avance	Sin avance
Aprobar el Reglamento de Protección Ambiental.			x	
Aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana.			x	
Administrar los registros que cumplan similar finalidad al Registro de entidades autorizadas para elaborar IGA, hasta la efectiva implementación del mismo por parte del Senace.	x			
Incluir en la Evaluación Preliminar el contenido mínimo establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del SEIA.	<b>No aplica</b>			
Elaborar Guías Específicas para la formulación de Términos de Referencia de los EIA relacionados con los proyectos clasificados.				x
Clasificar los proyectos públicos o privados sujetos al SEIA en una de las siguientes categorías: I (DIA); II (EIA-sd); III (EIA-d).		x		
Incluir en los IGA de la Categoría I lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente.	x			
Incluir en los IGA de la Categoría II y III, lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental.		x		
Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión.			x	

<sup>183</sup> A mayor detalle véase la Ficha de Supervisión\_Produce\_Acuicultura

Obligaciones	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No Cumplió	
			Con avance	Sin avance
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la Certificación Ambiental.			x	
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la suspensión de la Certificación Ambiental.				x
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la cancelación de la Certificación Ambiental.				x

Fuente: Produce

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto a las obligaciones cumplidas parcialmente o que cuentan con algún nivel de avance, se considera pertinente detallar lo siguiente:

### **Obligaciones cumplidas parcialmente**

- a. Clasificar los proyectos públicos o privados sujetos al SEIA en una de las siguientes categorías: I (DIA); II (EIA-sd); III (EIA-d)**

De acuerdo a la información reportada por el Produce, en el *Reglamento de la Ley General de Acuicultura*, se contemplan únicamente las categorías I y II para las actividades acuícolas.

Según refiere dicha entidad, esto se debería a que los proyectos del sector no generan impactos ambientales significativos que ameriten clasificarlos en la Categoría III. No obstante lo manifestado por el Produce, de la revisión del artículo 40° del proyecto del Reglamento de gestión ambiental del subsector pesca y acuicultura, se observa que el sector ha contemplado las categorías I, II y III, para los proyectos de inversión.

Sumado a ello, la Defensoría del Pueblo sostiene que la actual falta de proyectos con impacto ambiental significativo no implica que estos no se puedan presentar en el futuro, por lo que se requiere contemplar dicha previsión normativa.

- b. Incluir en los IGA de la Categoría II y III, lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencias, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental**

Con relación a esta obligación, Produce señaló que los planes detallados en el artículo 28° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, se exigen como parte de la estrategia ambiental de los EIA-sd. Para tal efecto, adjuntó documentación de sustento.

Por otro lado, no reportó información respecto del cumplimiento de la presente obligación en los estudios ambientales de Categoría III, debido a que no vienen clasificando los proyectos en dicha categoría.

No obstante, en el artículo 49° del proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental del subsector Pesca y Acuicultura, se estaría contemplando la presente obligación.

### **Obligaciones pendientes de cumplimiento con avance**

#### **c. Aprobar el Reglamento de Protección Ambiental**

Conforme se mencionó en las obligaciones pendientes de cumplimiento con avance de las actividades pesqueras, Produce –con el apoyo del Minam–, se encuentra elaborando el proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental del subsector Pesca y Acuicultura.

#### **d. Aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana**

Al igual que para el caso del sector Pesca, con fecha 11 de agosto de 2015, fue pre-publicado el proyecto de Reglamento de participación ciudadana para la evaluación, aprobación y seguimiento de los instrumentos de gestión ambiental en las actividades pesqueras y acuícolas, mediante Resolución Ministerial N° 266-2015-PRODUCE; a efectos de recibir las opiniones, comentarios y/o sugerencias de la ciudadanía.

Al respecto, el Minam informó que en el marco de sus funciones viene elaborando un proyecto normativo transectorial relacionado a la Participación Ciudadana, el cual deberá ser tomado en cuenta por las autoridades sectoriales para el cumplimiento de la presente obligación.

#### **e. Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la certificación ambiental**

En los artículos 73° y 74° del proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental del subsector Pesca y Acuicultura se estarían contemplando las condiciones y procedimientos para la modificación de la certificación ambiental.

#### **f. Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión**

El sector reporta que a través de los artículos 91° al 97° del proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental del subsector Pesca y Acuicultura, se estaría contemplando la presente obligación.

#### 4.1.5.2. Viceministerio de MYPE e Industria

El Despacho Viceministerial de MYPE e Industria tiene como órgano dependiente a la Dirección General de Asuntos Ambientales, que dentro de sus funciones tiene las siguientes<sup>184</sup>:

- Proponer normas, lineamientos y directivas nacionales y sectoriales, entre otros, sobre la gestión ambiental de la actividad industrial manufacturera y de comercio interno, en el marco de la Política Nacional y Sectorial de Desarrollo Productivo Industrial y la Política Nacional del Ambiente.
- Resolver, según corresponda, los procedimientos de evaluación de los instrumentos de gestión ambiental para la actividad industrial manufacturera y de comercio interno, previa evaluación de parte de la Dirección de Evaluación Ambiental de Industria y de la Dirección de Evaluación Ambiental de Comercio Interno, en el marco de sus competencias<sup>185</sup>.
- Aprobar la inscripción en el registro de personas naturales y jurídicas que elaboran instrumentos de gestión ambiental, en materia de su competencia.

De acuerdo con la *Primera actualización del Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA*, Produce es la autoridad competente respecto a los proyectos que se señalan a continuación:

**Cuadro N° 89  
Proyectos de Inversión sujetos al SEIA – Sector Industria**

<b>A. Actividades del CIU de competencia del sector industrial manufacturero</b>	
Producción de productos cárnicos: embutidos, extractos y jugos de carne – 1511.	Fabricación de productos primarios de metales preciosos y metales no ferrosos -2720.
Elaboración y conservación de frutas, legumbres y hortalizas - 1513.	Fabricación de productos metálicos para uso estructural – 2811.
Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal - 1514.	Fabricación de tanques, depósitos y recipientes de metal - 2812.
Elaboración de productos lácteos - 1520.	Industrias básicas de hierro y acero -2710.
Elaboración de productos de molinería – 1531.	Fundición de hierro y acero - 2731.
Elaboración de almidones y productos derivados del almidón – 1532.	Fabricación de generadores de vapor, excepto calderas de agua caliente para calefacción central -2813.
Elaboración de alimentos preparados para animales - 1533.	Forja, prensado, estampado y laminado de metal; pulvimetalurgia -2891.
Elaboración de azúcar - 1542.	Fundición de metales no ferrosos -2732.
Destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas; producción de alcohol etílico a partir de sustancias fermentadas - 1551.	Tratamiento y revestimiento de metales; obras de ingeniería mecánica en general realizadas a cambio de una retribución o por contrata -2892.
Elaboración de cacao y chocolate y de productos de confitería – 1543.	Fabricación de artículos de cuchillería, herramientas de mano y artículos de ferretería -2893.
Elaboración de otros productos alimenticios (café) - 1549.	Fabricación de hornos, hogares y quemadores - 2914.
Elaboración de bebidas no alcohólicas; producción de aguas minerales – 1554.	Fabricación de otros productos elaborados de metal n.c.p. -2899.

<sup>184</sup> Artículo 113° del ROF de Produce, R.M. N° 343-2012-PRODUCE.

<sup>185</sup> Artículos 116° y 117° del ROF de Produce, R.M. N° 343-2012-PRODUCE.

Preparación e hilatura de fibras textiles; tejedura de productos textiles – 1711.	Fabricación de motores y turbinas, excepto motores para aeronaves, vehículos automotores y bicicletas -2911.
Fabricación de cuerdas, cordeles, bramantes y redes – 1723.	Fabricación de bombas, compresores, grifos y válvulas - 2912.
Fabricación de artículos confeccionados de materiales textiles, excepto prendas de vestir - 1721.	Fabricación de cojinetes, engranajes, trenes de engranajes y piezas de transmisión -2913.
Elaboración de vinos - 1552.	Fabricación de máquinas herramienta – 2922.
Elaboración de bebidas malteadas y de malta – 1553.	Fabricación de maquinaria metalúrgica - 2923.
Elaboración de productos de tabaco - 1660.	Fabricación de armas y municiones - 2927.
Acabado de productos textiles - 1712.	Fabricación de aparatos de uso doméstico n.c.p. - 2930.
Fabricación de tapices y alfombras – 1722.	Fabricación de hilos y cables aislados - 3130.
Fabricación de otros productos textiles n.c.p. - 1729.	Fabricación de relojes - 3330.
Fabricación de tejidos y artículos de punto y ganchillo – 1730.	Fabricación de equipo de elevación y manipulación – 2915.
Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel – 1810.	Fabricación de otros tipos de maquinaria de uso general – 2919.
Adobo y teñido de pieles; fabricación de artículos de piel – 1820.	Fabricación de maquinaria agropecuaria y forestal – 2921.
Curtido y adobo de cueros - 1911.	Fabricación de vehículos automotores - 3410.
Fabricación de maletas, bolsos de mano y artículos similares, y de artículos de talabartería y guarnicionería - 1912.	Fabricación de maquinaria para la explotación de minas y canteras y para obras de construcción – 2924.
Fabricación de partes y piezas de carpintería para edificios y construcciones – 2022.	Fabricación de maquinaria para la elaboración de alimentos, bebidas y tabaco - 2925.
Fabricación de otros productos de madera; fabricación de artículos de corcho, paja y materiales trenzables - 2029.	Fabricación de maquinaria para la elaboración de productos textiles, prendas de vestir y cueros - 2926.
Fabricación de papel y cartón ondulado y de envases de papel y cartón -2102.	Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática - 3000.
Edición de libros, folletos, partituras y otras publicaciones – 2211.	Fabricación de otros tipos de maquinaria de uso especial - 2929.
Edición de periódicos, revistas y publicaciones periódicas - 2212.	Actividades de servicios relacionados con la impresión – 2222.
Fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos - 3110.	Fabricación de aparatos de distribución y control de la energía eléctrica - 3120.
Fabricación de calzado – 1920.	Aserrado y Acepilladura de madera – 2010.
Fabricación de recipientes de madera - 2023.	Fabricación de pasta de madera, papel y cartón -2101.
Fabricación de otros artículos de papel y cartón - 2109.	Edición de música - 2213.
Actividades de impresión - 2221.	Otras actividades de edición – 2219.
Reproducción de grabaciones - 2230.	Fabricación de fibras artificiales – 2430.
Fabricación de otros productos de caucho -2519.	Fabricación de productos de plástico -2520.
Fabricación de vidrio y productos de vidrio -2610.	Fabricación de productos de cerámica refractaria -2692.
Fabricación de cemento, cal y yeso -2694.	Corte, tallado y acabado de la piedra -2696.
Fabricación de sustancias químicas básicas, excepto abonos y compuestos de nitrógeno - 2411.	Fabricación de jabones y detergentes, preparados para limpiar y pulir, perfumes y preparados de tocador – 2424.
Fabricación de plaguicidas y otros productos químicos de uso agropecuario – 2421.	Fabricación de acumuladores y de pilas y baterías primarias - 3140.
Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos - 2423.	Fabricación de lámparas eléctricas y equipo de iluminación - 3150.
Fabricación de pinturas, barnices y productos de revestimiento similares, tintas de imprenta y masillas - 2422.	Fabricación de receptores de radio y televisión, aparatos de grabación y reproducción de sonido y video, y productos conexos - 3230.
Fabricación de productos de cerámica no refractaria - 2691.	Fabricación de otros tipos de equipo eléctrico n.c.p. - 3190.

Fabricación de otros productos químicos n.c.p. (Biodiesel) – 2429.	Fabricación de equipo de control de procesos industriales - 3313.
Fabricación de tubos y válvulas electrónicos y de otros componentes electrónicos - 3210.	Fabricación de transmisores de radio y televisión y de aparatos para telefonía y telegrafía con hilos - 3220.
Fabricación de cubiertas y cámaras de caucho; recauchado y renovación de cubiertas de caucho -2511.	Fabricación de equipo médico y quirúrgico y de aparatos ortopédicos - 3311.
Fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractarias para uso estructural – 2693.	Fabricación de otros productos minerales no metálicos n.c.p. -2699.
Fabricación de bicicletas y de sillones de ruedas para inválidos - 3592.	Fabricación de instrumentos de óptica y equipo fotográfico – 3320.
Fabricación de instrumentos y aparatos para medir, verificar, ensayar, navegar y otros fines, excepto el equipo de control de procesos industriales - 3312.	Fabricación de carrocerías para vehículos automotores; fabricación de remolques y semirremolques - 3420.
Fabricación de partes, piezas y accesorios para vehículos automotores y sus motores - 3430.	Construcción y reparación de embarcaciones de recreo y deporte - 3512.
Construcción y reparación de buques - 3511.	Fabricación de aeronaves y naves espaciales - 3530.
Fabricación de locomotoras y de material rodante - 3520.	Fabricación de motocicletas - 3591.
Fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso - 2695.	Fabricación de otros tipos de equipo de transporte n.c.p. - 3599.
Fabricación de muebles - 3610.	Fabricación de joyas y artículos conexos - 3691.
Fabricación de instrumentos de música - 3692.	Fabricación de artículos de deporte - 3693.
Fabricación de juegos y juguetes - 3694.	Otras industrias manufactureras n.c.p. - 3699.
Reciclado de desperdicios y desechos metálicos - 3710.	Reciclado de desperdicios y desechos no metálicos - 3720.
Fabricación de hojas de madera para enchapado; fabricación de tableros contrachapados, tableros laminados, tableros de partículas y otros tableros y paneles – 2021.	
<b>B. División 35: Clase 3511- Construcción y reparación de buques y Clase 3512- Construcción y reparación de embarcaciones de recreo y deporte del CIU:</b>	
Construcción y Reparación de naves (astilleros, varaderos, desguace).	
Almacenamiento de insumos y productos derivados de procesos de la industria manufacturera de los proyectos que se indican en este listado correspondiente al Sector Industria.	
Instalación y funcionamiento de Plantas de Biocombustible (Biodiesel B100, Alcohol Carburante).	
Petroquímica intermedia y final (de acuerdo a la normativa vigente).	
Complejos comerciales con una superficie superior a 2 500 m2 y con densidad neta promedio de 1 500 hab/ha. (R.M. N° 218-2010-PRODUCE).	

Fuente: R.M. N° 157-2011-MINAM  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

## Avances y pendientes de las obligaciones supervisadas<sup>186</sup>

### 4.1.5.2.1. Sector Industria

En el marco de la supervisión realizada, el Produce reportó la siguiente relación de dispositivos normativos vinculados a la evaluación de impacto ambiental:

<sup>186</sup> Información reportada mediante Oficio N° 379-2015-PRODUCE/DVMYPE-I, recibido el 22 de julio de 2015, Reunión de Trabajo Interinstitucional “Cumplimiento de las normas que regulan el SEIA- Producción”, llevada a cabo el 19 de abril de 2016 en la Defensoría del Pueblo; y mediante Oficio N° 02093-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM, recibido el 31 de mayo de 2016.

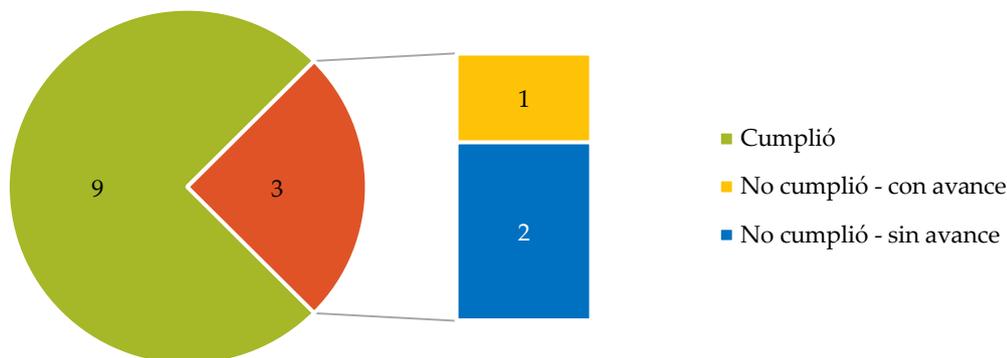
**Cuadro N° 90**  
**Normas relativas a la evaluación de impacto ambiental - Sector Industria**

Dispositivo Normativo		Publicación
<b>En protección ambiental</b>		
R.M. N° 108-99-ITINCI-DM	Guías para elaboración de estudios de impacto ambiental, programas de adecuación y manejo ambiental, diagnóstico ambiental preliminar y formato de informe ambiental.	04/10/1999
D.S. N° 025-2001-ITINCI	Aprueban el Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera	18/07/2001
D.S. N° 017-2015-PRODUCE	Reglamento de gestión ambiental para la industria manufacturera y comercio interno.	06/06/2015
<b>En participación ciudadana</b>		
R.M. N° 027-2001-MITINCI-DM	Guía de Participación Ciudadana para la Protección Ambiental en la Industria Manufacturera	15/02/2001
R.M. N° 386-2015-PRODUCE	Disponen la publicación en el Portal Institucional del Ministerio del proyecto de Decreto Supremo que aprueba el "Reglamento de Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental de la Industria Manufacturera y Comercio Interno", así como la correspondiente Exposición de Motivos	27/11/2015

Fuente: Produce / Elaboración: Defensoría del Pueblo

Considerando los dispositivos señalados, se evaluó el nivel de cumplimiento del Produce respecto a las 12 obligaciones supervisadas por la Defensoría del Pueblo. Al respecto, la entidad cumplió con nueve de ellas, quedando pendientes tres obligaciones, de las cuales solo una cuenta con algún nivel de avance, conforme se muestra a continuación:

**Gráfico N° 49**  
**Nivel de cumplimiento de las obligaciones del Produce – Sector Industria**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la revisión del siguiente cuadro, se puede apreciar el detalle del referido balance:

**Cuadro N° 91  
Resultado de la evaluación de las obligaciones del Produce – Sector Industria<sup>187</sup>**

Obligaciones	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No Cumplió	
			Con avance	Sin avance
Actualizar el Reglamento de Protección Ambiental.	x			
Aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana.			x	
Administrar los registros que cumplan similar finalidad al Registro de entidades autorizadas para elaborar IGA, hasta la efectiva implementación del mismo por parte del Senace.	x			
Incluir en la Evaluación Preliminar el contenido mínimo establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del SEIA.	x			
Elaborar Guías Específicas para la formulación de Términos de Referencia de los EIA relacionados con los proyectos clasificados.				x
Clasificar los proyectos públicos o privados sujetos al SEIA en una de las siguientes categorías: I (DIA); II (EIA-sd); III (EIA-d).	x			
Incluir en los IGA de la Categoría I lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente.	x			
Incluir en los IGA de la Categoría II y III, lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental.	x			
Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión.	x			
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la Certificación Ambiental.	x			
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la suspensión de la Certificación Ambiental.				x
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la cancelación de la Certificación Ambiental.	x			

Fuente: Produce

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto a las obligaciones que cuentan con un grado de avance, se considera pertinente detallar lo siguiente:

<sup>187</sup> A mayor detalle véase la Ficha de Supervisión\_Produce\_Industria

## Obligaciones pendientes de cumplimiento con avance

### a. Aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana

Con fecha 27 de noviembre de 2015, se publicó la Resolución Ministerial N° 386-2015-PRODUCE, que dispone la publicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba el *Reglamento de Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental de la Industria Manufacturera y Comercio Interno*, a efectos de recibir las opiniones, comentarios y/o sugerencias de la ciudadanía.

No obstante, según lo establecido en la Quinta Disposición Complementaria Final del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, el plazo máximo para la aprobación del Reglamento de Participación Ciudadana, era de 90 días calendarios, contados a partir del día siguiente de su publicación, el cual venció el 04 de setiembre de 2015.

Sin perjuicio de ello, el Minam informó que, en el marco de sus funciones, viene elaborando un proyecto normativo transectorial relacionado a la Participación Ciudadana, el cual deberá ser tomado en cuenta por las autoridades sectoriales para el cumplimiento de la presente obligación.

Por otro lado, Produce reportó la aplicación de la *Guía de Participación Ciudadana para la Protección Ambiental en la Industria Manufacturera*, aprobada por la Resolución Ministerial N° 027-2001-ITINCI-DM, durante la elaboración de los estudios ambientales para proyectos nuevos y actividades en curso, así como en el proceso de evaluación y luego de la aprobación.

Respecto a ello, se observa que la citada norma no se encuentra adecuada a la normativa del SEIA, motivo por el cual la autoridad sectorial informó que actualmente vienen aplicando el Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, que aprueba el *Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales*.

#### 4.1.6. Ministerio de Salud - Minsa

El Minsa ejerce la rectoría del sector Salud. Tiene a su cargo la formulación, dirección y gestión de la política de salud y actúa como la máxima autoridad en materia de salud.<sup>188</sup>

Dentro de los órganos que forman la Alta Dirección de este Ministerio se encuentra el Despacho Viceministerial de Salud Pública, que es el responsable de proponer y conducir la implementación, evaluación y supervisión de la política sectorial de salud pública, así como las intervenciones de promoción y protección de la salud de la población.<sup>189</sup>

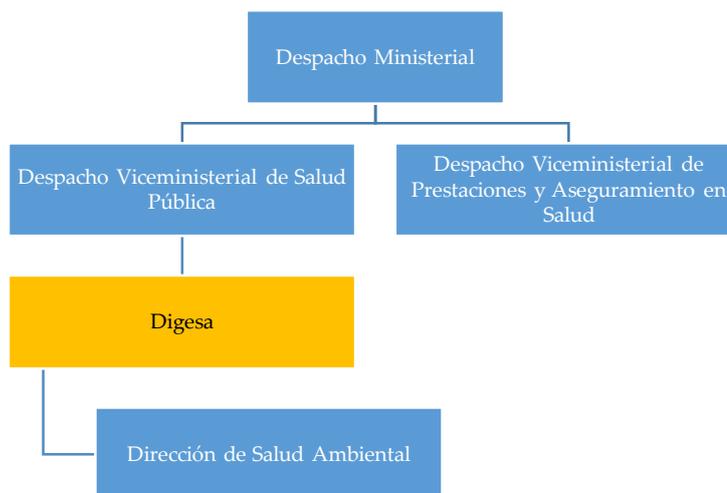
En relación a la evaluación de impacto ambiental, dicho organismo se encuentra organizado de la siguiente manera:

---

<sup>188</sup> Artículo 1° del ROF del Minsa, aprobado mediante D.S. N° 007-2016-SA.

<sup>189</sup> Artículo 8° del ROF del Minsa, aprobado mediante D.S. N° 007-2016-SA.

Gráfico N° 50  
Organización para la evaluación de impacto ambiental del Minsa – Sector Salud



Fuente: ROF del Minsa  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como puede apreciarse, este Despacho Viceministerial tiene como órgano de línea a la Digesa, responsable –entre otros aspectos– de proponer normas, lineamientos, metodologías, protocolos y demás vinculados a la salud ambiental e inocuidad alimentaria; conducir el registro de certificaciones en materia de su competencia; así como, otorgar, reconocer derechos, certificaciones, emitir opiniones técnicas, autorizaciones, permisos y registros en el marco de sus competencias.<sup>190</sup>

Al respecto, desde el año 2005 hasta febrero de 2016, la Digesa evaluaba y aprobaba los IGA de los proyectos de inversión pública y privada, a través de la Dirección de Saneamiento Básico (DSB), así como de la Dirección Ecológica y Protección del Ambiente (DEPA), conforme lo establecía el ROF del Minsa, aprobado por el Decreto Supremo N° 023-2002-SA. Actualmente, con la aprobación del nuevo ROF, mediante el Decreto Supremo N° 007-2016-SA<sup>191</sup>, la Digesa a través de la Dirección de Salud Ambiental<sup>192</sup>, asume las competencias antes mencionadas de la DSB y la DEPA, así como, entre otras, las siguientes funciones<sup>193</sup>:

- Formular normas y procedimientos para otorgar certificaciones, autorizaciones sanitarias, permisos, notificaciones sanitarias obligatorias, registros y otros en materia de su competencia.

De acuerdo con la *Primera actualización del Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA*, el Minsa es la autoridad competente respecto a los proyectos que se señalan a continuación:

<sup>190</sup> Artículo 86° del ROF del Minsa, aprobado mediante D.S. N° 007-2016-SA, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 12 de febrero de 2016.

<sup>191</sup> Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 12 de febrero de 2016.

<sup>192</sup> Artículo 89° del ROF del Minsa, aprobado mediante D.S. N° 007-2016-SA, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 12 de febrero de 2016.

<sup>193</sup> *Ibidem*.

**Cuadro N° 92**  
**Proyectos de Inversión sujetos al SEIA – Sector Salud**

1.	Infraestructura de comercialización de residuos sólidos
2.	Infraestructura de transferencia de residuos sólidos.
3.	Infraestructura de tratamiento de residuos sólidos a cargo de municipalidades, empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos (EPS-RS) y establecimiento de atención de salud y servicios médicos de apoyo.
4.	Infraestructura de disposición final de residuos sólidos a cargo de municipalidades y empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos (EPS-RS).
5.	Establecimiento de salud y servicios médicos de apoyo públicos y privados.
6.	Establecimientos de atención veterinaria y afines.
7.	Cementerios y crematorios.

Fuente: R.M. N° 157-2011-MINAM

Elaboración: Defensoría del Pueblo

### Avances y pendientes de las obligaciones supervisadas<sup>194</sup>

En el marco de la supervisión realizada, el Minsa reportó la siguiente relación de dispositivos normativos vinculados a la evaluación de impacto ambiental:

**Cuadro N° 93**  
**Normas relativas a la evaluación de impacto ambiental - Sector Salud**

Dispositivo Normativo		Publicación
<b>En protección ambiental</b>		
R.M. N° 167-2006-MINSA	Crean el Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y otros instrumentos de Gestión Ambiental	21/02/2006
<b>En participación ciudadana</b>		
No se emitieron dispositivos normativos		

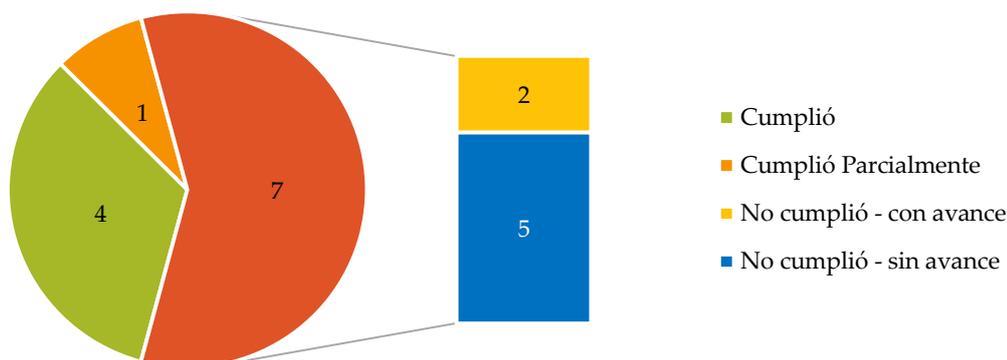
Fuente: Produce

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Considerando el dispositivo señalado, se evaluó el nivel de cumplimiento del Minsa respecto a las 12 obligaciones supervisadas por la Defensoría del Pueblo. Al respecto, la entidad cumplió con cuatro de ellas y una de manera parcial. De las siete obligaciones pendientes de cumplimiento, solo dos cuentan con algún nivel de avance, conforme se muestra a continuación:

<sup>194</sup> Información remitida mediante Oficio N° 005146-2015/DEPA/DIGESA, recibido el 10 de agosto de 2015; Oficio N° 00880-2016/DSA/DIGESA, recibido el 21 de abril de 2016; Reunión de Trabajo Interinstitucional “Cumplimiento de las normas que regulan el SEIA- Digesa”, llevada a cabo el 18 de abril de 2016 en la Defensoría del Pueblo; y Oficio N° 001604-2016/DSA/DIGESA, recibido el 19 de mayo de 2016.

**Gráfico N° 51**  
**Nivel de cumplimiento de las obligaciones del Minsa – Sector Salud**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la revisión del siguiente cuadro se puede apreciar el detalle del referido balance:

**Cuadro N° 94**  
**Resultado de la evaluación de las obligaciones del Minsa – Sector Salud<sup>195</sup>**

Obligaciones	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No Cumplió	
			Con avance	Sin avance
Aprobar el Reglamento de Protección Ambiental.			x	
Aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana.				x
Administrar los registros que cumplan similar finalidad al Registro de entidades autorizadas para elaborar IGA, hasta la efectiva implementación del mismo por parte del Senace.			x	
Incluir en la Evaluación Preliminar el contenido mínimo establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del SEIA.	x			
Aprobar Guías Específicas para la formulación de Términos de Referencia de los EIA relacionados con los proyectos clasificados.				x
Clasificar los proyectos públicos o privados sujetos al SEIA en una de las siguientes categorías: I (DIA); II (EIA-sd); III (EIA-d).	x			
Incluir en los IGA de la Categoría I lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente.	x			
Incluir en los IGA de la Categoría II y III, lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental.	x			
Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión.		x		

<sup>195</sup> A mayor detalle véase la Ficha de Supervisión\_Minsa\_Salud

Obligaciones	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No Cumplió	
			Con avance	Sin avance
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la Certificación Ambiental.				x
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la suspensión de la Certificación Ambiental.				x
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la cancelación de la Certificación Ambiental.				x

Fuente: Minsa

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto a las obligaciones cumplidas parcialmente o que cuentan con algún nivel de avance, se considera pertinente detallar lo siguiente:

### Obligaciones cumplidas parcialmente

#### a. Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión

De acuerdo a la información reportada, el sector Salud cumplió con regular dichas medidas respecto de las infraestructuras de residuos sólidos, mediante el *Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos*, quedando pendiente de regular las medidas o IGA de cierre o abandono, respecto de las demás proyectos de inversión a su cargo.

### Obligaciones pendientes de cumplimiento con avance

#### b. Aprobar el Reglamento de Protección Ambiental

El Minsa informó que en el año 2012 remitió al Minam, para su opinión, un proyecto de Reglamento de protección ambiental para los proyectos inherentes al sector salud. Por el contrario, el Minam indicó a la Defensoría del Pueblo que, entre setiembre y noviembre del año 2012, requirió a la Digesa el mencionado proyecto de reglamento.

Asimismo, el Minam señaló que, como resultado de las gestiones realizadas, con fecha 04 de febrero de 2013, la Digesa cumplió con remitir el proyecto de reglamento, al cual el Minam efectuó una serie de observaciones que no fueron absueltas por la mencionada dirección.

Posteriormente, el 06 de mayo de 2015, se reanudaron las reuniones de trabajo, estableciéndose un cronograma y compromisos a ejecutarse durante dicho año y el 2016. Como consecuencia de ello, el Minam contrató los servicios de una consultoría para la elaboración de un nuevo proyecto de Reglamento de Protección Ambiental del sector Salud, en el marco de la normatividad vigente.

Con fecha 27 de abril de 2016, el Minam remitió a la Digesa el producto de la consultoría elaborada sobre la propuesta del mencionado reglamento, con aportes realizados en las reuniones de trabajo sostenidas con el sector.

- c. Administrar los registros que cumplan similar finalidad al Registro de entidades autorizadas para elaborar IGA, hasta la efectiva implementación del mismo por parte del Senace.**

Mediante la Resolución Ministerial N° 167-2006-MINSA, se creó el *Registro de entidades autorizadas para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y otros instrumentos de gestión ambiental*. No obstante, la autoridad sectorial informó que no ha venido aplicando la referida norma.

Asimismo, indica que el TUPA de la entidad, recientemente aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2016-SA, incorpora el Procedimiento N° 54: *Registro de Empresas Consultoras para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental en el ámbito del Sector Salud*, previsto sobre la base del *Reglamento de Registro de entidades autorizadas para la elaboración de estudios ambientales en el marco del SEIA*, aprobado por el Decreto Supremo N° 011-2013-MINAM. En consecuencia, el citado registro se encuentra en proceso de implementación, el cual culminará a fines del 2016, según lo reportado por la autoridad sectorial.

#### **4.1.7. Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC**

El MTC ejerce la rectoría del sector Transportes y Comunicaciones. Dentro de sus funciones están la de diseñar, normar y ejecutar la política de promoción y desarrollo en materia de Transportes y Comunicaciones<sup>196</sup>.

Dentro de los órganos que forman la Alta Dirección de este Ministerio se encuentra el Despacho Viceministerial de Transportes y el Despacho Viceministerial de Comunicaciones responsables de conducir, ejecutar y supervisar, por encargo y en coordinación con el Despacho Ministerial, la aplicación de las políticas del sector a su cargo y la dirección de las actividades de los órganos del Ministerio, proyectos especiales, organismos públicos descentralizados y las comisiones sectoriales y multisectoriales, que estén dentro de su ámbito.<sup>197</sup>

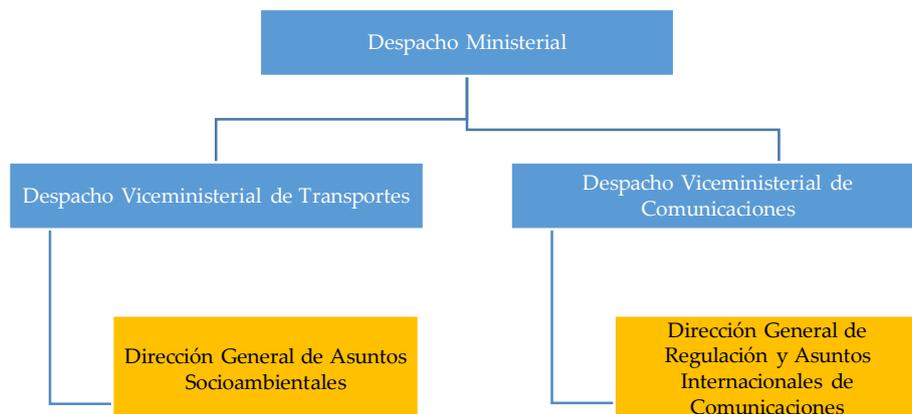
En relación a la evaluación de impacto ambiental, dicho organismo se encuentra organizado de la siguiente manera:

---

<sup>196</sup> Artículo 3° del ROF del MTC, aprobado mediante D.S. N° 021-2007-MTC, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 06 de julio de 2007.

<sup>197</sup> Artículo 9° del ROF del MTC, D.S. N° 021-2007-MTC,.

**Gráfico N° 52**  
**Organización para la evaluación de impacto ambiental del MTC – Sectores Transportes y Comunicaciones**



Fuente: ROF del MTC  
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

#### 4.1.7.1. Viceministerio de Transportes

Este Despacho tiene como órgano de línea a la Dirección General de Asuntos Socioambientales, responsable –entre otros aspectos– de evaluar, aprobar y supervisar los componentes socioambientales de los proyectos de infraestructura de transportes en todas sus etapas, así como proponer normas socioambientales para el sector.<sup>198</sup>

D acuerdo con la *Primera actualización del Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA*, el MTC es la autoridad competente respecto a los proyectos que se señalan a continuación:

**Cuadro N° 95**  
**Proyectos de Inversión sujetos al SEIA – Sector Transportes**

1.	Construcción de proyectos de infraestructura de transportes de alcance nacional: carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles y helipuertos.
2.	Obras de menor envergadura dentro del derecho de vía.
3.	Rehabilitación y mejoramiento de infraestructura de transportes de alcance nacional y/o macro regional: carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles y helipuertos.
4.	Mantenimiento de proyectos de infraestructura de transportes en operación.
5.	Construcción de puentes y/o túneles pertenecientes a la red vial nacional.
6.	Actividades de dragado en instalaciones portuarias.
7.	Rehabilitación y/o mejoramiento de puentes y túneles pertenecientes a la red vial nacional.
8.	Infraestructura de transporte urbano, tales como vía expresa o semi expresa, ferrocarriles urbano y suburbano, túneles e intercambios viales.

Fuente: R.M. N° 157-2011-MINAM  
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

<sup>198</sup>Literal d) y b) del artículo 74° del ROF del MTC, D.S. N° 021-2007-MTC.

## Avances y pendientes de las obligaciones supervisadas<sup>199</sup>

En el marco de la supervisión realizada, el MTC reportó la siguiente relación de dispositivos normativos vinculados a la evaluación de impacto ambiental:

**Cuadro N° 96**  
**Normas relativas a la evaluación de impacto ambiental - Sector Transportes**

Dispositivo Normativo		Publicación
<b>En protección ambiental</b>		
Ley N° 27943	Ley del Sistema Portuario Nacional	01/03/2003
D.S. N° 003-2004-MTC	Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional	04/02/2004
R.M. N° 007-2004-MTC-16	Directrices para la Elaboración y Aplicación de Planes de Compensación y Reasentamiento Involuntario para Proyectos de Infraestructura de Transporte	07/02/2004
R.D. N° 068-2005-MTC/16	Manual de gestión socio ambiental para proyectos viales departamentales	22/11/2005
R.D. N° 012-2007-MTC-16	Lineamientos para elaborar estudios de impacto ambiental en proyectos portuarios a nivel de estudio definitivo.	17/02/2007
R.D. N° 063-2007-MTC-16	Reglamento para la Inscripción en el Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental en el Subsector Transportes del Ministerio	19/07/2007
RVM N° 1079-2007-MTC/02	Lineamientos para la elaboración de los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental para proyectos de infraestructura vial.	28/12/2007
R.M. N° 592-2010-MTC/01	Asignan en forma temporal a la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales del Subsector Transportes, la competencia en la evaluación y certificación del impacto ambiental de proyectos de inversión del Subsector Comunicaciones.	22/12/2010
R.M. N° 419-2012-MTC/01	Aprueba el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del Año 2012-Sector Transportes.	02/08/2012
R.M. N° 775-2016-MTC	Disponen publicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, así como su correspondiente exposición de motivos en el Portal de Transparencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones	03/10/2016
<b>En participación ciudadana</b>		
R.D. N° 006-2004-MTC-16	Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes – MTC	07/02/2004
R.D. N° 030-2006-MTC-16	Guía metodológica de los procesos de consulta y participación ciudadana en la evaluación ambiental y social en el subsector transportes.	21/04/2006

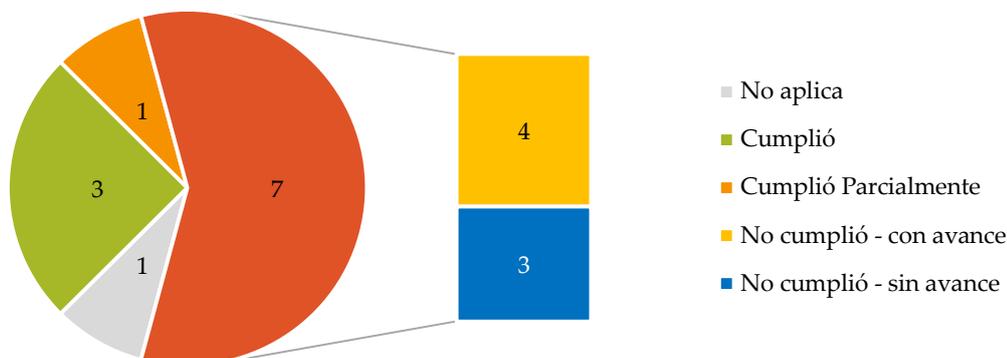
Fuente: MTC

Elaboración: Defensoría del Pueblo

<sup>199</sup> Información remitida mediante Oficio N° 1014-2015-MTC/16, recibido el 25 de junio de 2015; Oficio N° 1365-2015-MTC/16, recibido el 31 de agosto de 2015; Oficio N° 2259-2015-MTC/16, recibido el 4 de enero de 2016; Oficio N° 951-2016-MTC/16, recibido el 8 de abril de 2016; Reunión de Trabajo Interinstitucional "Cumplimiento de las normas que regulan el SEIA- Transportes", llevada a cabo el 21 de abril de 2016 en la Defensoría del Pueblo; y correos electrónicos institucionales recibidos el 26 de mayo y 08 de julio de 2016.

Considerando los dispositivos señalados, se evaluó el nivel de cumplimiento del MTC respecto a las 12 obligaciones supervisadas por la Defensoría del Pueblo. Al respecto, cumplió con tres de ellas y una de manera parcial. De las ocho obligaciones restantes, una de ellas no resulta aplicable y cuatro cuentan con algún nivel de avance, conforme se muestra a continuación:

**Gráfico N° 53**  
**Nivel de cumplimiento de las obligaciones del Minsa – Sector Transportes**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la revisión del siguiente cuadro se puede apreciar el detalle del referido balance:

**Cuadro N° 97**  
**Resultado de la evaluación de las obligaciones del MTC – Sector Transportes<sup>200</sup>**

Obligaciones	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No Cumplió	
			Con avance	Sin avance
Aprobar el Reglamento de Protección Ambiental.			x	
Actualizar el Reglamento de Participación Ciudadana.			x	
Administrar los registros que cumplan similar finalidad al Registro de entidades autorizadas para elaborar IGA, hasta la efectiva implementación del mismo por parte del Senace.	<b>No aplica (transferido a Senace)</b>			
Incluir en la Evaluación Preliminar el contenido mínimo establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del SEIA.	x			
Actualizar Guías Específicas para la formulación de Términos de Referencia de los EIA relacionados con los proyectos clasificados.				x
Clasificar los proyectos públicos o privados sujetos al SEIA en una de las siguientes categorías: I (DIA); II (EIA-sd); III (EIA-d).	x			
Incluir en los IGA de la Categoría I lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente.	x			

<sup>200</sup> A mayor detalle véase la Ficha de Supervisión\_MTC\_Transportes

Obligaciones	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No Cumplió	
			Con avance	Sin avance
Incluir en los IGA de la Categoría II y III, lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental.		x		
Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión.			x	
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la Certificación Ambiental.			x	
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la suspensión de la Certificación Ambiental.				x
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la cancelación de la Certificación Ambiental.				x

Fuente: MTC

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto a las obligaciones cumplidas parcialmente o que cuentan con algún avance, se considera pertinente detallar lo siguiente:

#### **Obligaciones cumplidas parcialmente**

- a. **Incluir en los IGA de la Categoría II y III, lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental**

El MTC comunicó que actualmente viene aplicando lo previsto en el *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, para lo cual remitió documentación de sustento. A pesar de ello, de la revisión de dicha documentación, así como de los informes recibidos, se advierte que no se contemplan el Plan de Vigilancia Ambiental ni el Plan de Relaciones Comunitarias.

#### **Obligaciones pendientes de cumplimiento con avance**

- b. **Aprobar el Reglamento de Protección Ambiental**

El MTC informó que, en el año 2012, remitió al Minam para opinión favorable su proyecto de reglamento de gestión ambiental. Por su parte, El Minam indicó que, en el año 2013, envió al MTC la versión final de dicho documento, dándole la conformidad a efectos de que se inicie el proceso de consulta pública. Sin embargo, el MTC no cumplió dicho cometido, pese a los requerimientos de parte del Minam.

Luego, a partir de julio de 2015, a solicitud del Minam, se llevaron a cabo reuniones de trabajo para la revisión de la propuesta de Reglamento. De esta manera, en noviembre de dicho año, dicha entidad contrató los servicios de una empresa consultora con el objeto de consolidar una versión final del proyecto de Reglamento.

La consultoría culminó su labor en febrero de 2016 y, a partir de ese momento, ambas entidades vienen realizando ajustes al producto final. La autoridad sectorial informó que el 25 de mayo de 2016 se concluyó con incorporar las recomendaciones efectuadas por el Senace. Luego de ello, el Minam reenviará al MTC y al Senace la versión final consolidada del proyecto de Reglamento.

Sobre el particular, resulta pertinente mencionar que, con fecha 03 de octubre de 2016, fue publicada la Resolución Ministerial N° 775-2016-MTC/01.02, mediante la cual se dispone la publicación del proyecto de Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, así como su correspondiente exposición de motivos en el portal institucional del MTC.

#### **c. Actualizar el Reglamento de Participación Ciudadana**

El MTC reportó que, en el año 2012, remitió al Minam el proyecto Reglamento de participación ciudadana para la elaboración de estudios y ejecución de obras en el sector transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Sin embargo, el Minam informó que no tiene registrado el ingreso de ningún documento del sector Transportes con esa sumilla y que, por el contrario, ha solicitado al MTC la propuesta de Reglamento de Participación Ciudadana del Subsector Transportes.

Posteriormente, el sector comunicó que el 11 de mayo de 2016 remitió al Minam la actualización del Proyecto de Reglamento de Participación Ciudadana para la etapa Ex Ante y Ex Post de los Instrumentos de Gestión Ambiental en el Subsector Transportes. Cabe precisar que, la autoridad sectorial envió copias de los documentos mediante los cuales remitió el proyecto de Participación Ciudadana al Minam en el año 2012 y en el año 2016. Sin embargo, el documento del año 2012 no cuenta con el sello de recepción de dicha entidad.

Sobre el particular, resulta pertinente recordar que el Minam informó que, en el marco de sus funciones, viene elaborando un proyecto normativo transectorial relacionado a la Participación Ciudadana, el cual deberá ser tomado en cuenta por las autoridades sectoriales para el cumplimiento de la presente obligación.

#### **d. Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión**

La autoridad sectorial informó que no cuenta con un instrumento ambiental de cierre o abandono de operaciones, pero viene aplicando el *Manual de gestión socio ambiental para proyectos viales departamentales*, aprobado por la Resolución Directoral N° 068-2005-MTC/16, así como el artículo 31° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*.

En el mencionado Manual, se observa que en el contenido del EIA para proyectos viales departamentales se contempla en el numeral 5.3.7 *Plan de Manejo Ambiental* el Programa de

Abandono de obras cuyo fin es *restaurar los ambientes utilizados durante la ejecución de las obras de construcción, rehabilitación y/o mejoramiento*. Sin embargo, no se prevén medidas para evitar impactos ambientales y sociales negativos durante los periodos de cierre o suspensión temporal o parcial de operaciones.

Sin perjuicio de ello, de la revisión del proyecto de Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, pre-publicado mediante Resolución Ministerial N° 775-2016-MTC/01.02, se advierte que se estaría contemplando la presente obligación.

**e. Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la certificación ambiental.**

De la revisión del proyecto de Reglamento de Protección Ambiental para el sector Transportes, pre-publicado mediante Resolución Ministerial N° 775-2016-MTC/01.02, se advierte que se estaría contemplando la presente obligación.

**4.1.7.2. Viceministerio de Comunicaciones**

Este Despacho tiene como órgano de línea a la Dirección General de Regulación y Asuntos Internacionales de Comunicaciones, responsable –entre otros aspectos– de formular normas en materia de medio ambiente y coordinar con otras entidades en representación del subsector, asuntos relacionados con la gestión ambiental.<sup>201</sup>

No obstante, cabe precisar que –de la revisión del ROF– dicho Viceministerio no cuenta con un órgano de línea con competencia para la evaluación y certificación ambiental de los proyectos de inversión de su competencia, a diferencia del sector Transportes.

Por tal motivo, el MTC informó que mediante Resolución Ministerial N° 592-2010-MTC/01<sup>202</sup> se asignó temporalmente la competencia de evaluación y certificación del impacto ambiental de proyectos de inversión del sector Comunicaciones a la Dirección General de Asuntos Socio-ambientales, órgano de línea del Despacho Viceministerial de Transportes.

Al respecto, resulta preocupante para la Defensoría del Pueblo que, habiendo transcurrido casi seis años desde que la mencionada Dirección General de Asuntos Socio-ambientales asumió de manera “temporal” dichas competencias, el MTC todavía no cuente con un órgano de línea responsable de la evaluación y certificación ambiental de los proyectos de inversión del sector Comunicaciones.

Ahora bien, de acuerdo con la *Primera actualización del Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA*, el MTC es la autoridad competente respecto a los proyectos que se señalan a continuación:

---

<sup>201</sup> Literal f) del artículo 81° del ROF del MTC, D.S. N° 021-2007-MTC.

<sup>202</sup> Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 22 de diciembre de 2010.

**Cuadro N° 98**  
**Proyectos de Inversión sujetos al SEIA – Sector Comunicaciones**

1.	Proyecto de infraestructura de telecomunicaciones (incluye las redes o infraestructuras de telecomunicaciones, sean éstas inalámbricas o radioeléctricas, como alámbricas o por cable).
2.	Proyectos de infraestructura de servicios móviles (servicio de telefonía móvil, fija e internet) tipo rooftop, de acuerdo a los criterios establecidos.
3.	Proyectos de infraestructura de servicios móviles (servicio de telefonía móvil, fija e internet) tipo poste, de acuerdo a los criterios establecidos.
4.	Proyectos de infraestructura de servicios móviles (servicio de telefonía móvil, fija e internet) tipo greenfield, de acuerdo a los criterios establecidos.

\*Entiéndase que los proyectos de infraestructura de Telecomunicaciones consideran en su conjunto, los componentes principales, así como los auxiliares y complementarios.

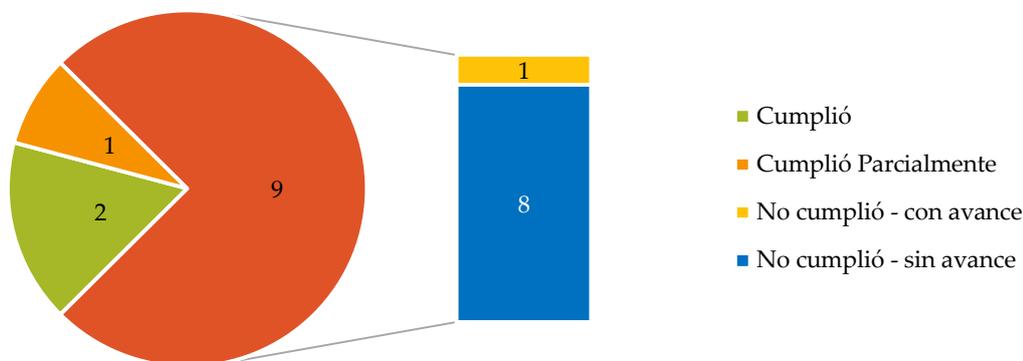
Fuente: R.M. N° 157-2011-MINAM modificada por la R.M. N° 186-2015-MINAM

Elaboración: Defensoría del Pueblo

### Avances y pendientes de las obligaciones supervisadas<sup>203</sup>

De la supervisión realizada, se advierte que de las 12 obligaciones supervisadas el MTC cumplió con dos de ellas y una de manera parcial. De las nueve obligaciones pendientes de cumplimiento, solo una de ellas cuenta con algún nivel de avance, conforme se muestra a continuación:

**Gráfico N° 54**  
**Nivel de cumplimiento de las obligaciones del MTC – Sector Comunicaciones**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la revisión del siguiente cuadro se puede apreciar el detalle del referido balance:

<sup>203</sup> Información remitida mediante Oficio N° 448-2015-MTC/26, recibido el 23 de octubre de 2015; Oficio N° 1784-2015-MTC/16, recibido el 29 de octubre de 2015; Oficio N° 597-2015-MTC/03, recibido el 04 de noviembre de 2015; Oficio N° 2259-2015-MTC/16, recibido el 04 de enero de 2016; Reunión de Trabajo Interinstitucional “Cumplimiento de las normas que regulan el SEIA- Comunicaciones”, llevada a cabo el 26 de abril de 2016 en la Defensoría del Pueblo; y correos electrónicos institucionales recibidos el 18 y 26 de mayo, y el 08 de julio de 2016.

**Cuadro N° 99  
Resultado de la evaluación de las obligaciones del MTC – Sector Comunicaciones<sup>204</sup>**

Obligaciones	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No Cumplió	
			Con avance	Sin avance
Aprobar el Reglamento de Protección Ambiental.				x
Aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana.				x
Administrar los registros que cumplan similar finalidad al Registro de entidades autorizadas para elaborar IGA, hasta la efectiva implementación del mismo por parte del Senace.			x	
Incluir en la Evaluación Preliminar el contenido mínimo establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del SEIA.				x
Elaborar Guías Específicas para la formulación de Términos de Referencia de los EIA relacionados con los proyectos clasificados.				x
Clasificar los proyectos públicos o privados sujetos al SEIA en una de las siguientes categorías: I (DIA); II (EIA-sd); III (EIA-d).	x			
Incluir en los IGA de la Categoría I lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente.		x		
Incluir en los IGA de la Categoría II y III, lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental.	x			
Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión.				x
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la Certificación Ambiental.				x
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la suspensión de la Certificación Ambiental.				x
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la cancelación de la Certificación Ambiental.				x

Fuente: MTC

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto a las obligaciones cumplidas parcialmente o con un grado de cumplimiento, se considera pertinente detallar lo siguiente:

<sup>204</sup> A mayor detalle véase la Ficha de Supervisión\_MTC\_Comunicaciones

### Obligaciones cumplidas parcialmente

- a. **Incluir en los IGA de la Categoría I lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente**

El sector comunicó que no han emitido ningún dispositivo normativo para el cumplimiento de esta obligación; no obstante, señalan que este procedimiento se desarrolla conforme a la Ley del SEIA.

Sin embargo, el procedimiento del TUPA denominado *Evaluación de Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA)*, tiene como base normativa el artículo 41° del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, en el cual se contemplan los planes establecidos en la obligación supervisada, excepto el Plan de Contingencia.

### Obligaciones pendientes de cumplimiento con avance

- b. **Administrar los registros que cumplan similar finalidad al Registro de entidades autorizadas para elaborar IGA, hasta la efectiva implementación del mismo por parte del Senace**

La autoridad sectorial informó a la Defensoría del Pueblo que, con fecha 22 de agosto de 2011, envió al Minam el proyecto de Resolución Ministerial para la creación del registro y el proyecto de Resolución Directoral que aprueba el Reglamento para la inscripción de entidades en dicho registro<sup>205</sup>.

#### 4.1.8. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS

El MVCS tiene competencias a nivel nacional en las siguientes materias: vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana. Es el ente rector de dichas competencias y responsable del diseño, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas nacionales y sectoriales, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno<sup>206</sup>.

Entre los órganos que forman la Alta Dirección de este Ministerio, se encuentra el Despacho Viceministerial de Vivienda y Urbanismo y el Despacho Viceministerial de Construcción y Saneamiento, responsables de conducir, ejecutar y supervisar, por encargo y en coordinación con el Despacho Ministerial, la aplicación de las políticas nacionales y sectoriales, así como la dirección de las actividades de los órganos del Ministerio y de las entidades públicas que estén dentro de su ámbito de competencia.<sup>207</sup>

En relación a la evaluación de impacto ambiental, dicho organismo se encuentra organizado de la siguiente manera:

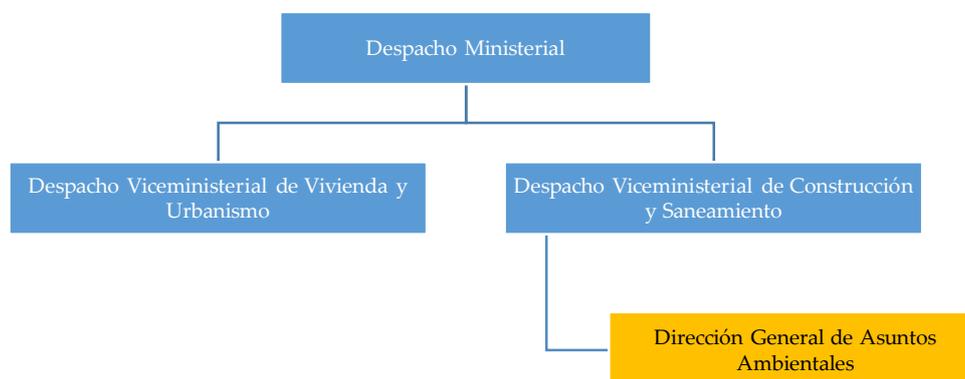
---

<sup>205</sup> A mayor detalle véase la Ficha de Supervisión\_Produce\_Comunicaciones, punto 3, 4 y 9.

<sup>206</sup> Artículo 2° del ROF del MVCS, aprobado mediante D.S. N° 010-2014-VIVIENDA, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 19 de junio de 2014.

<sup>207</sup> Artículo 12° del ROF del MVCS, aprobado mediante D.S. N° 010-2014-VIVIENDA.

**Gráfico N° 55**  
**Organización para la evaluación de impacto ambiental del MVCS – Sectores Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento**



Fuente: ROF del MVCS  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Asimismo, resulta pertinente mencionar que, desde el año 2002 hasta junio del 2014, las funciones de aprobación de los IGA y expedición de las certificaciones ambientales de los proyectos de inversión pública y privada competentes del MVCS se encontraba a cargo de cuatro direcciones nacionales: Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento, conforme lo establecía el ROF del MVCS, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2002-VIVIENDA<sup>208</sup>.

Actualmente, con la aprobación del ROF, mediante Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA<sup>209</sup>, la Dirección General de Asuntos Ambientales, órgano de línea dependiente del Viceministerio de Construcción y Saneamiento, asume las competencias antes mencionadas y el encargo de proponer los objetivos, lineamientos y estrategias ambientales para el desarrollo de las actividades de competencia del Ministerio<sup>210</sup>. Dentro de sus funciones tiene, entre otras, las siguientes<sup>211</sup>:

- Proponer, coordinar, aprobar e implementar la normativa e instrumentos de gestión ambiental del sector con opinión previa del Minam en lo que corresponda, según la normatividad vigente.
- Coordinar, monitorear y evaluar el proceso de certificación ambiental a través de la clasificación, evaluación y aprobación de estudios ambientales de proyectos, en el ámbito de competencia del sector, en el marco del SEIA.

De acuerdo con la *Primera actualización del Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA*, el MVCS es la autoridad competente respecto a los proyectos que se señalan a continuación:

<sup>208</sup> Publicado en el diario oficial "El Peruano" con fecha 09 de setiembre de 2012.

<sup>209</sup> Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 19 de junio de 2014.

<sup>210</sup> Artículo 91° del ROF del MVCS, D.S. N° 010-2014-VIVIENDA.

<sup>211</sup> Literales b) y e) del artículo 92° del ROF del MVCS, aprobado mediante D.S. N° 010-2014-VIVIENDA.

**Cuadro N° 100**  
**Proyectos de Inversión sujetos al SEIA – Sectores Vivienda y Urbanismo**

Vivienda	Urbanismo
1. Habilitaciones residenciales y habilitaciones urbanas de uso mixto tipo 4.	1. Desafectación de áreas destinadas para parques metropolitanos y/o parques zonales.
2. Viviendas multifamiliares y/o conjuntos residenciales proyectados en zonificación de alta densidad (RAD) igual o mayor a 2 250 hab/ha.	

Fuente: R.M. N° 157-2011-MINAM  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Del mismo modo, es la responsable de los siguientes proyectos de inversión:

**Cuadro N° 101**  
**Proyectos de Inversión sujetos al SEIA – Sectores Construcción y Saneamiento**

Construcción
1. Edificaciones de estacionamiento que cuenten con un área construida mayor a 3,000 m <sup>2</sup> .
2. Proyectos que comprenden solo actividades de demolición de edificaciones correspondientes a los subsectores de Vivienda y Construcción del presente listado del sector Vivienda.
3. Infraestructura para servicios públicos de alta densidad: colegios, universidades, centros penitenciarios, coliseos y estadios, centros cívicos, museos, centros y campos deportivos, de recreación, de cultura y otros de naturaleza similar o conexas.
Saneamiento
1. Represamiento de agua para potabilización
2. Drenaje pluvial urbano.
3. Captación y conducción de agua para consumo humano.
4. Redes de aguas residuales.
5. Planta de tratamiento de agua para consumo humano.
6. Estaciones de bombeo de aguas residuales.
7. Represamiento de agua para potabilización.
8. Proyectos integrales de Agua y Saneamiento para poblaciones mayores a 15,000 habitantes.
9. Proyectos integrales de Agua y Saneamiento o la ejecución parcial de cualquiera de sus componentes que se ubiquen en Áreas Naturales Protegidas (ANP) o Zonas de Amortiguamiento, así como zonas que se hayan comprobado la presencia de restos arqueológicos.
10. Sistema de tratamiento y disposición final de aguas residuales domésticas o municipales para poblaciones mayores a 15,000 habitantes.

Fuente: R.M. N° 157-2011-MINAM modificada por la R.M. N° 300-2013-MINAM y la R.M. N° 383-2016-MINAM  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

### Avances y pendientes de las obligaciones supervisadas<sup>212</sup>

En el marco de la supervisión realizada, el MVCS reportó la siguiente relación de dispositivos normativos vinculados a la evaluación de impacto ambiental:

<sup>212</sup> Información remitida mediante Oficio N° 1060-2015-VIVIENDA-VMCS-DGAAA, recibido el 01 de julio de 2015; Oficio N° 1188-2016--VIVIENDA-VMCS-DGAAA, recibido el 14 de abril de 2016 ; Reunión de Trabajo Interinstitucional "Cumplimiento de las normas que regulan el SEIA- Vivienda, Construcción y Saneamiento", llevada a cabo el 20 de abril de 2016 en la Defensoría del Pueblo y correo electrónico institucional recibido el 31 de mayo de 2016.

**Cuadro N° 102**  
**Normas relativas a la evaluación de impacto ambiental - Sector Vivienda**

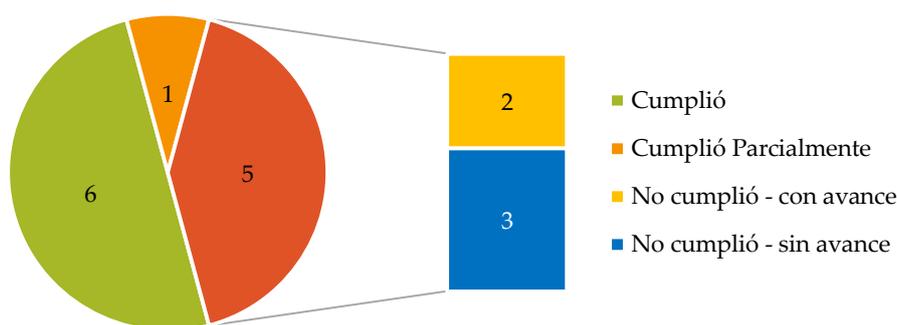
Dispositivo Normativo	Publicación
<b>En protección ambiental</b>	
D.S. N° 015-2012-VIVIENDA	Reglamento de protección ambiental para proyectos vinculados a las actividades de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento. 14/09/2012
D.S. N° 016-2012-VIVIENDA	Criterios a tener en cuenta para la evaluación ambiental de los proyectos en materia de saneamiento a que se refiere el segundo párrafo del artículo 16° del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. 29/09/2012
D.S. N° 019-2014-VIVIENDA	Modifican el Reglamento de Protección Ambiental para proyectos vinculados a las actividades de Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2012-VIVIENDA. 25/11/2014
R.M. N° 013-2015-VIVIENDA	Aplicativo virtual para la clasificación ambiental de los proyectos de inversión de edificaciones y de saneamiento. 23/01/2015
<b>En participación ciudadana</b>	
No se emitieron dispositivos normativos	

Fuente: MVCS

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Considerando los dispositivos señalados, se evaluó el nivel de cumplimiento del MVCS respecto a las 12 obligaciones supervisadas por la Defensoría del Pueblo. Al respecto, esta entidad cumplió con seis de ellas y una de manera parcial. De las cinco obligaciones pendientes de cumplimiento, solo dos cuentan con algún nivel de avance, conforme se muestra a continuación:

**Gráfico N° 56**  
**Nivel de cumplimiento de las obligaciones del MVCS – Sector Vivienda**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la revisión del siguiente cuadro se puede apreciar el detalle del referido balance:

**Cuadro N° 103**  
**Resultado de la evaluación de las obligaciones del MVCS – Sector Vivienda<sup>213</sup>**

Obligaciones	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No Cumplió	
			Con avance	Sin avance
Aprobar el Reglamento de Protección Ambiental.	x			
Aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana.			x	
Administrar los registros que cumplan similar finalidad al Registro de entidades autorizadas para elaborar IGA, hasta la efectiva implementación del mismo por parte del Senace.	x			
Incluir en la Evaluación Preliminar el contenido mínimo establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del SEIA.		x		
Elaborar Guías Específicas para la formulación de Términos de Referencia de los EIA relacionados con los proyectos clasificados.			x	
Clasificar los proyectos públicos o privados sujetos al SEIA en una de las siguientes categorías: I (DIA); II (EIA-sd); III (EIA-d).	x			
Incluir en los IGA de la Categoría I lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente.	x			
Incluir en los IGA de la Categoría II y III, lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental.	x			
Regular medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión.	x			
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la Certificación Ambiental.				x
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la suspensión de la Certificación Ambiental.				x
Aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la cancelación de la Certificación Ambiental.				x

Fuente: MVCS

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto a las obligaciones cumplidas parcialmente o con un grado de cumplimiento, se considera pertinente detallar lo siguiente:

<sup>213</sup> A mayor detalle véase la Ficha de Supervisión\_MVCS\_Vivienda

## **Obligaciones cumplidas parcialmente**

### **a. Incluir en la Evaluación Preliminar el contenido mínimo establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**

La autoridad sectorial reportó que el cumplimiento de esta obligación se da con la expedición de la Resolución Ministerial N° 013-2015-VIVIENDA, que *aprueba el aplicativo virtual para la clasificación ambiental de los proyectos de inversión de edificaciones y de saneamiento*.

Al respecto, de acuerdo a lo previsto en el *Reglamento de Protección Ambiental para proyectos vinculados a las actividades de Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento y sus modificatorias*, para la solicitud de Clasificación Ambiental de un proyecto de inversión, se debe cumplir con el llenado de la solicitud de Evaluación Preliminar, contenida en el aplicativo virtual para la Clasificación Ambiental.

Por su parte, el numeral 17.4 del artículo 17° *Clasificación Ambiental Sectorial* del mencionado reglamento, prevé que, para los proyectos clasificados en la Categoría I, el aplicativo virtual para la Clasificación Ambiental, constituye la DIA a que se refiere el artículo 41.3 del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*.

Sin embargo, de la revisión del referido aplicativo, se observa que éste no contempla el contenido mínimo de la evaluación preliminar establecido en el Anexo VI del *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, al no considerar lo siguiente: Plan de Participación Ciudadana; Medidas de prevención, mitigación o corrección de los impactos ambientales; Plan de Seguimiento y Control; Plan de Contingencias; Plan de Cierre o Abandono; y Cronograma de Ejecución.

## **Obligaciones pendientes de cumplimiento con avance**

### **b. Aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana**

El MVCS informó que se encuentra elaborando un proyecto de Reglamento de Participación Ciudadana, el mismo que no podrá ser enviado al Minam para su opinión favorable, ni aprobado antes del mes de julio de 2016, debido a la falta de recursos y tiempo.

Sin perjuicio de ello, de la revisión del artículo 49°.- *Participación Ciudadana en la Evaluación de Impacto Ambiental*; artículo 50°.- *Mecanismos de Participación Ciudadana*; artículo 51°.- *Convocatoria a mecanismos de Participación Ciudadana*; y artículo 52°.- *Plan de Participación Ciudadana* del *Reglamento de Protección Ambiental para proyectos vinculados a los sectores Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento*, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2012-VIVIENDA, modificado por Decreto Supremo N° 019-2014-VIVIENDA, se advierten disposiciones relacionadas con los mecanismos de participación ciudadana y el Plan de Participación Ciudadana.

Sobre el particular, resulta pertinente recordar que el Minam informó que, en el marco de sus funciones, viene elaborando un proyecto normativo transectorial relacionado a la Participación Ciudadana, el cual deberá ser tomado en cuenta por las autoridades sectoriales para el cumplimiento de la presente obligación.

**c. Elaborar guías específicas para la formulación de Términos de Referencia de los EIA relacionados con los proyectos clasificados.**

El MVCS señaló que cuenta con un proyecto de guías para las Categorías I, II y III, el cual se encuentra próximo a ser aprobado y publicado. Por consiguiente, en tanto no se aprueben las guías mencionadas, la presente obligación continuará pendiente de cumplimiento.

**4.2. Capacidades Institucionales de las Autoridades Ambientales Sectoriales para la aplicación del SEIA**

La Defensoría del Pueblo ha sostenido en reiteradas oportunidades que las entidades competentes –en particular, las instancias responsables de la evaluación de impacto ambiental al interior de ellas- deben contar con las capacidades suficientes para realizar esta importante labor.

Para efectos de la presente supervisión, las capacidades institucionales son entendidas como aquellas aptitudes, tanto en el aspecto técnico, económico y logístico, con las que deben contar las autoridades sectoriales para el cumplimiento de sus funciones en el marco del SEIA. Dichas capacidades tienen relación directa con el presupuesto que cada autoridad sectorial destina para la aplicación del SEIA, así como también, con el número de especialistas con los que cuentan para realizar, entre otras, las funciones de evaluación y certificación ambiental.

En ese sentido, se solicitó a las ocho autoridades sectoriales supervisadas información respecto del presupuesto asignado y ejecutado, así como el personal contratado, de las 12 instancias responsables de realizar las funciones encomendadas en materia de evaluación de impacto ambiental, respecto a los últimos seis años. Dichas direcciones competentes, son las detalladas en el Cuadro N° 18.

Al respecto, resulta pertinente mencionar que, debido a cambios en la estructura orgánica de algunas entidades, o debido a que la función supervisada no contaba con un presupuesto identificable en la dirección competente, en algunos casos las autoridades sectoriales no han cumplido con remitir la totalidad de la información solicitada.

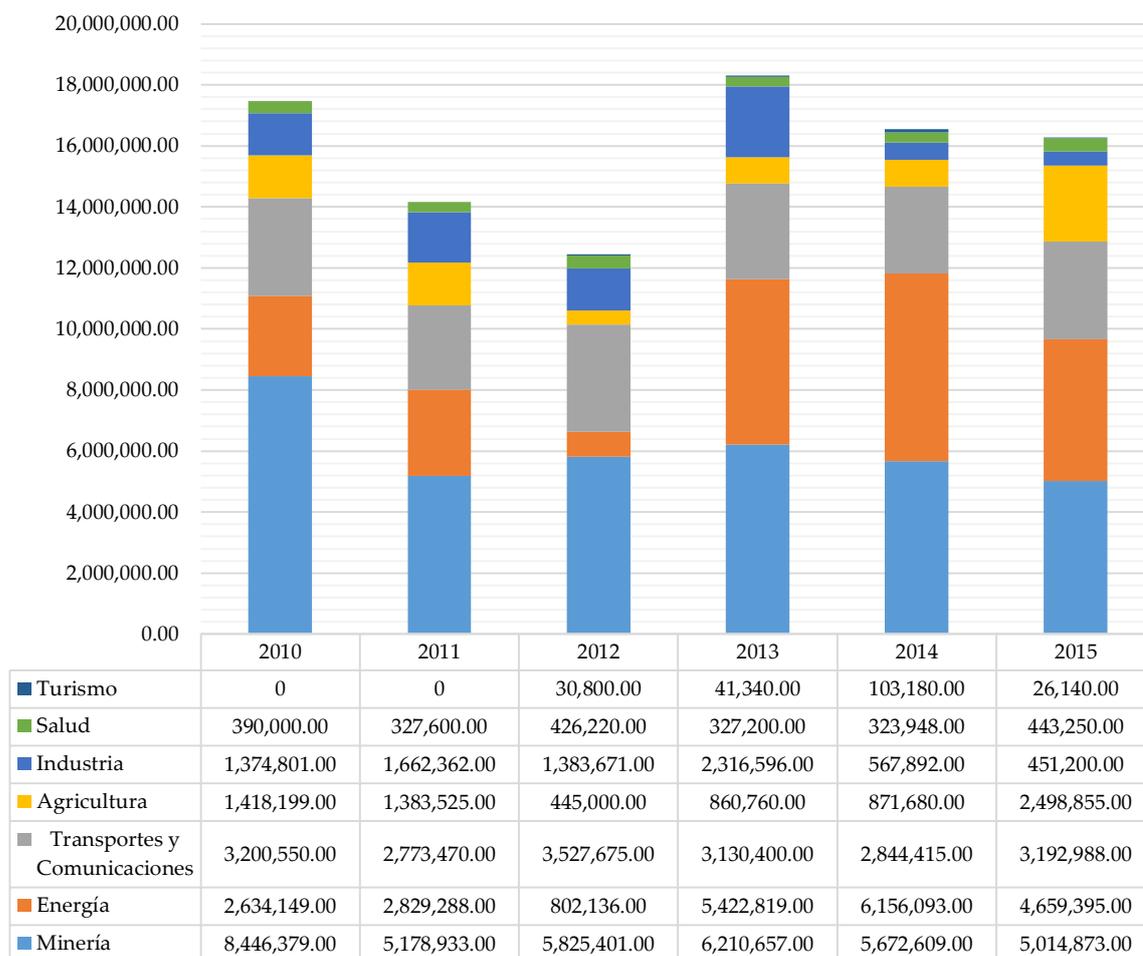
Sin perjuicio de ello, se ha evaluado la información reportada, a fin de conocer los recursos con los que cuentan las 12 direcciones antes mencionadas para realizar una labor tan importante como la de evaluar el impacto ambiental de las diversas actividades que se desarrollan en nuestro país.

**4.2.1. Presupuesto:**

De acuerdo a la información reportada, las autoridades sectoriales han asignado, entre el año 2010 y 2015, el siguiente presupuesto en materia de evaluación de impacto ambiental:

Gráfico N° 57

Presupuesto asignado a las instancias responsables de las autoridades sectoriales entre el 2010 – 2015



\* No comparables: Dicapi, Pesca, Vivienda.

Fuente: Autoridades Sectoriales

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Conforme se puede apreciar en el Gráfico N° 57, desde el año 2010 –año en que las ocho autoridades sectoriales supervisadas debían adecuar sus normas a lo previsto en el Reglamento del SEIA–, hasta el año 2015, el Minem fue la autoridad sectorial que mayor presupuesto asignó para el cumplimiento de sus funciones en el marco del SEIA. Entretanto, el Mincetur –desde el año 2012 al 2015– es la autoridad sectorial que menor presupuesto asignó a su instancia competente en materia ambiental, seguido por el Minsa.

Sumado a ello, de la revisión del detalle del presupuesto asignado por cada autoridad sectorial en materia de evaluación de impacto ambiental, se advierte que el Minem –respecto de las actividades de hidrocarburos y electricidad– es la autoridad sectorial que presenta el mayor incremento de presupuesto entre los años 2010 y 2015. Por su parte, el Produce –respecto del sector Industria– es la autoridad sectorial que presenta la mayor reducción de presupuesto, entre los años 2010 y 2015, pasando de S/ 1'374,801.00 a S/ 451,200.00, lo cual resulta preocupante.

Ahora bien, si se compara el promedio anual del presupuesto asignado entre los años 2010 y 2015 con el número de obligaciones cumplidas por autoridad sectorial se tiene lo siguiente:

**Cuadro N° 104**  
**Presupuesto asignado vs cumplimiento de obligaciones supervisadas. Periodo 2010 - 2015**

Sector	Promedio anual de presupuesto asignado	Número de obligaciones cumplidas
Minería	6,058,142.00	4 (exploración minera)
		6 (explotación minera)
Energía	3,750,646.67	2 (electricidad)
		6 (hidrocarburos)
Transportes	3,111,583.00	3
Industria	1,292,753.67	9
Agricultura	1,246,336.50	8
Salud	373,036.33	5

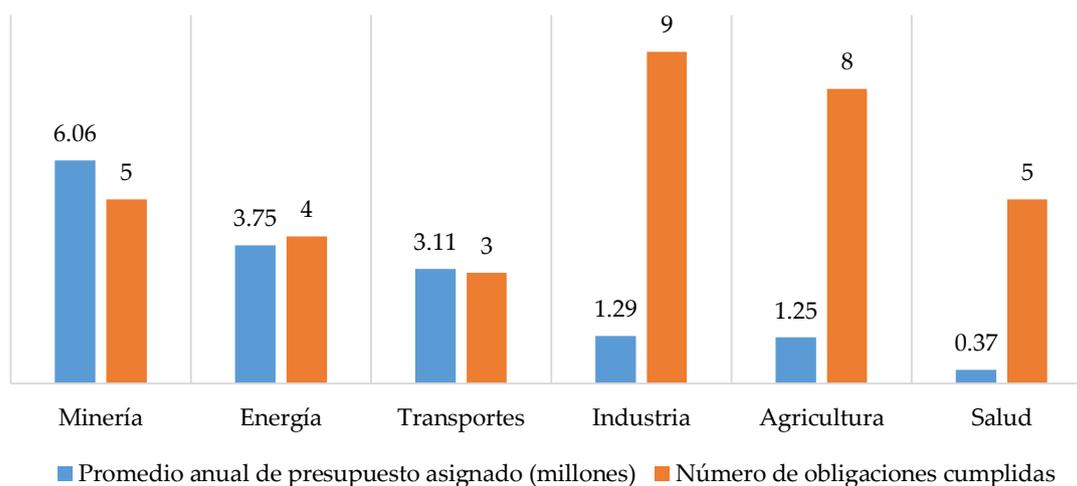
\* No comparables: Comunicaciones, Defensa, Pesca, Turismo y Vivienda

Fuente: Autoridades Sectoriales

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En caso se promedie las obligaciones cumplidas por sector, se obtiene lo siguiente:

**Gráfico N° 58**  
**Presupuesto asignado vs cumplimiento de obligaciones supervisadas. Periodo 2010 - 2015**



\*No comparables: Comunicaciones, Defensa, Pesca, Turismo y Vivienda.

Fuente: Autoridades Sectoriales

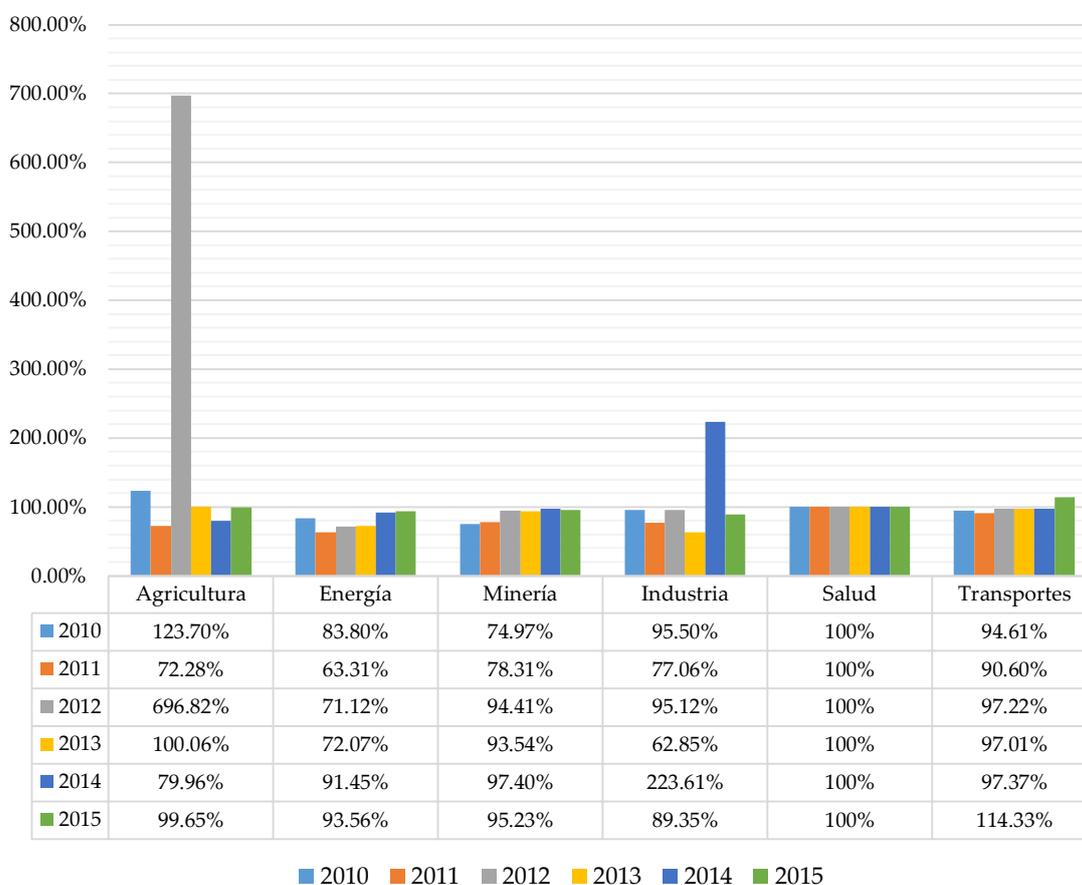
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la revisión del Cuadro N° 107 y del Gráfico N° 58, se puede observar que el sector Minería -autoridad sectorial que mayor promedio anual de presupuesto asignó en materia ambiental- cumplió con cinco obligaciones supervisadas en promedio (actividades de exploración y explotación). Por el contrario, el Minsa -autoridad sectorial que cuenta con el menor promedio anual de presupuesto asignado en materia ambiental- cumplió el mismo número de obligaciones supervisadas.

Ahora bien, luego de evaluar el presupuesto que las autoridades sectoriales nacionales asignaron a sus instancias competentes en la evaluación de impacto ambiental, y de compararlos con el número de obligaciones supervisadas cumplidas, se analizará la eficiencia de dichas instancias en la ejecución del presupuesto que se les asignó en el referido periodo.

En el siguiente cuadro se muestra el porcentaje del presupuesto ejecutado por cada instancia:

**Gráfico N° 59**  
**Presupuesto Ejecutado (%). Periodo 2010 - 2015**



\*No comparables: Comunicaciones, Defensa, Pesca, Turismo y Vivienda.

Fuente: Autoridades Sectoriales

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el Gráfico N° 59 se observa que la mayoría de las direcciones no ejecutaron el 100% del presupuesto asignado en el periodo 2010-2015, salvo la Digesa del Minsa que ejecutó el 100% de su presupuesto. Cabe señalar que dicha instancia contó con el menor presupuesto asignado para cumplir sus funciones en el marco del SEIA.

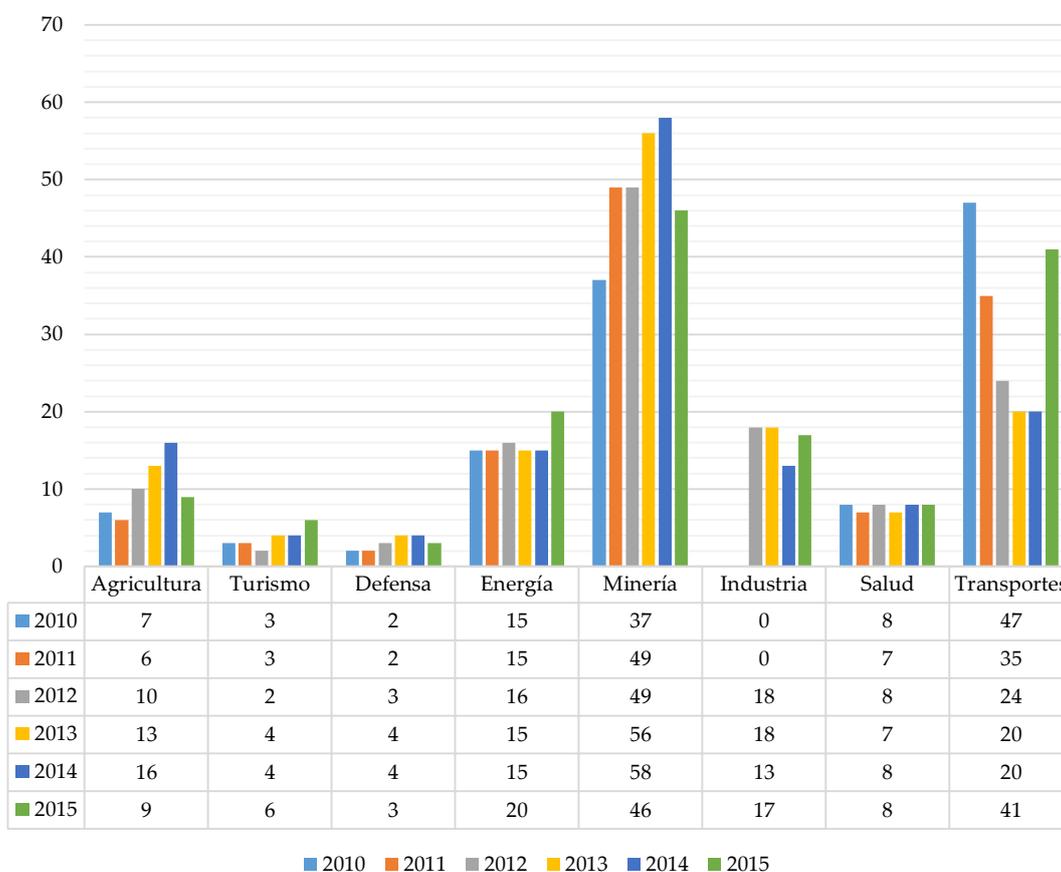
La Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros y la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Minem –instancias que registraron el mayor presupuesto asignado para el cumplimiento de sus funciones en el marco del SEIA- en los últimos seis años no ejecutaron el 100% de su presupuesto. Durante dicho periodo, la primera de ellas ejecutó un promedio de 88.97%, mientras que la segunda ejecutó un promedio de 79.22% de su presupuesto.

#### 4.2.2. Personal

De acuerdo a lo reportado por las autoridades sectoriales nacionales, en los últimos seis años, se ha designado recursos humanos a las instancias competentes para realizar funciones

relacionadas con la evaluación de impacto ambiental de las actividades, conforme al siguiente detalle:

**Gráfico N° 60**  
**Número de personal asignado para la evaluación de impacto ambiental**



\*No comparables: Comunicaciones, Pesca, Acuicultura y Vivienda

\*\* Respecto a Industria, no se reportaron datos para los años 2010 y 2011

Fuente: Autoridades Sectoriales

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la revisión del Gráfico N° 60, se advierte que el personal asignado a las instancias encargadas de realizar las funciones en materia de evaluación de impacto ambiental ha variado desde el año 2010 hasta el año 2015.

En efecto, el año 2010 –año que como se indicó anteriormente las autoridades sectoriales nacionales debían adecuar sus normas a lo previsto en el *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*– la Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales del Viceministerio de Transportes del MTC contó con la mayor cantidad de especialistas (47), a diferencia de la Dicapi del Mindef que contó con sólo dos profesionales ese mismo año.

En el 2015, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Minem contó con el mayor personal, pues asignó 46 profesionales para la evaluación de impacto ambiental; mientras la Dicapi del Mindef siguió contando con la menor cifra ese año, con tres especialistas.

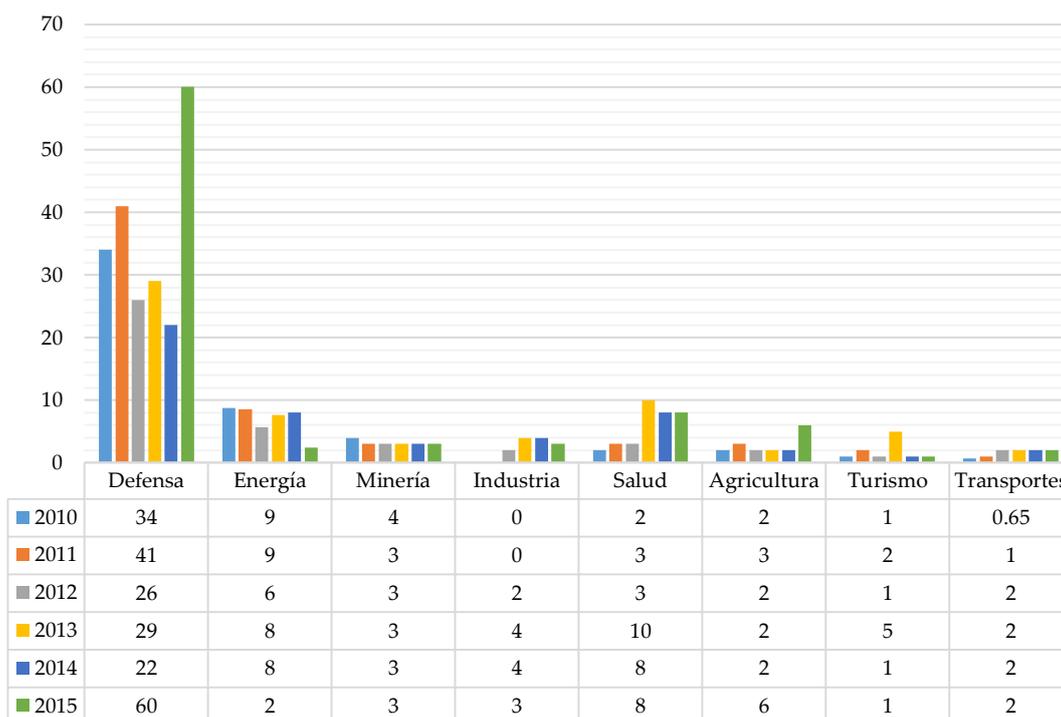
De igual manera, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Minem es la que contó con mayor promedio anual de personal especializado para evaluar los instrumentos de gestión ambiental durante el periodo 2010-2015 (49 especialistas), a diferencia de la Dicapi del Minedef y la Dirección de Asuntos Ambientales Turísticos del Viceministerio de Turismo del Mincetur que son las que contaron con el menor promedio anual de profesionales durante ese mismo periodo (3 especialistas).

#### 4.2.3. Relación entre el Personal e IGA

A fin de estimar la carga del personal de las instancias competentes en materia de evaluación de impacto ambiental, se ha considerado pertinente comparar el mismo con el promedio anual de IGA presentados.

En ese sentido, si se considera que el total del personal de las direcciones competentes se dedicara de manera exclusiva a la evaluación de IGA (lo cual no ocurre en la mayoría de los casos), se calcula que por año cada especialista ha evaluado IGA de acuerdo al detalle que se presenta a continuación:

**Gráfico N° 61**  
**Número de IGA evaluados por Personal**



\*No comparables: Comunicaciones, Pesca y Vivienda

\*\* Respecto a Industria, no se reportaron datos para los años 2010 y 2011

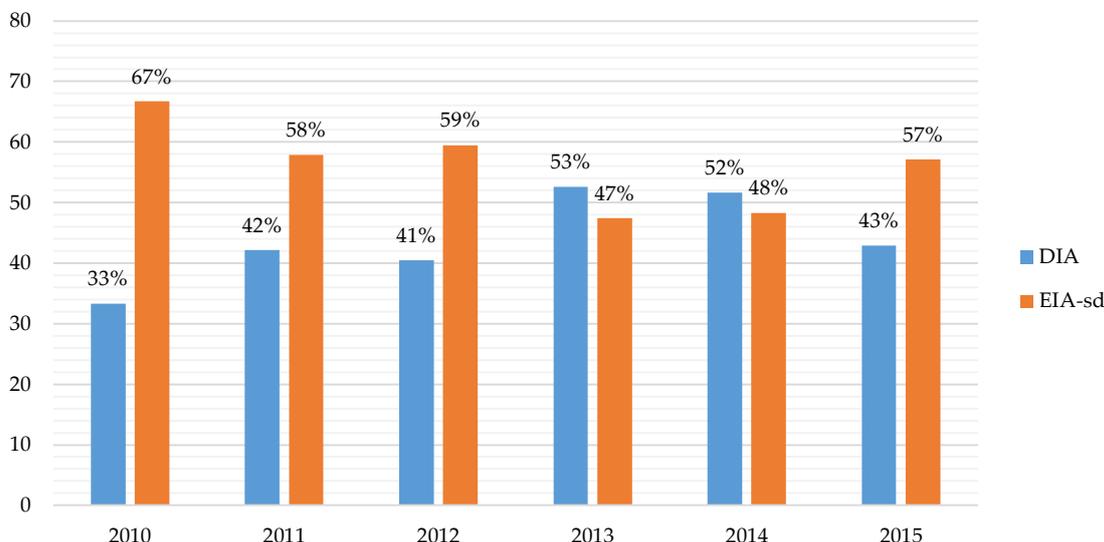
Fuente: Autoridades Sectoriales

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la revisión del Gráfico N° 61, se observa que la dirección que tuvo mayor carga en la evaluación de IGA, durante el periodo 2010-2015, fue la Dicapi del Minedef, la cual a su vez contó con el menor promedio anual de profesionales durante ese mismo periodo.

Cabe precisar que, durante los años del 2010, 2011, 2012 y 2015 la mayor carga de IGA presentados a dicha dirección eran en su mayoría EIA-sd; y los años 2013 y 2014 evaluaron en su mayoría DIA, de acuerdo al siguiente detalle:

**Gráfico N° 62**  
**Relación entre DIA y EIA-sd evaluados en el sector Defensa**



Fuente: DICAPI

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Siendo la Dicapi del Mindef la que contó con el menor promedio anual de profesionales durante el periodo 2010-2015, y a su vez, la que tuvo la mayor carga de IGA para evaluar por funcionario durante ese mismo periodo, se puede colegir que dicha dirección requiere ser fortalecida en sus capacidades institucionales para cumplir las funciones en el marco del SEIA, lo cual coincide con lo señalado por la propia dirección.

Por otro lado, de la revisión del Gráfico N° 61, se puede advertir que la cantidad de IGA presentados en la Digesa del Minsa y la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Minagri ha aumentado para el 2015. En el primer caso, ha incrementado de dos IGA en el año 2010 a ocho IGA en el año 2015. En el segundo caso, ha aumentado de dos IGA en el año 2010 a seis IGA en el año 2015. Cabe precisar que, en el caso de la Digesa del Minsa, la mayor cantidad de IGA pertenecen a la Categoría II y en el caso de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Minagri la mayor cantidad de IGA son de la Categoría I.

Después de haber evaluado el desempeño de las autoridades sectoriales para el cumplimiento de sus obligaciones y las capacidades con las que cuentan para el ejercicio de sus competencias en el marco del SEIA; en el siguiente capítulo se desarrollará cómo se viene implementando el Senace, al cual las autoridades sectoriales le vienen transfiriendo las funciones de revisar y aprobar los EIA-d de los proyectos de inversión, efectuando un análisis de su situación actual, así como de los desafíos que deberá afrontar para asumir dichas funciones.

## CAPÍTULO V

### IMPLEMENTACIÓN, DESEMPEÑO Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES DEL SERVICIO NACIONAL DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL PARA LAS INVERSIONES SOSTENIBLES - SENACE

En algunas oportunidades, el enfoque sectorial del ejercicio de la función de evaluación de impacto ambiental ha significado que las autoridades competentes en nuestro país prioricen la promoción de la inversión privada por sobre una adecuada evaluación ambiental de los proyectos de inversión sujetos a su sector, incumpliendo las principales obligaciones previstas en el SEIA en detrimento de las condiciones ambientales y sociales de la población.

Este escenario, sumado a una insuficiente capacidad institucional de algunas entidades, ha contribuido al continuo cuestionamiento de estos procesos y sus instrumentos por parte de los inversionistas y la población potencialmente afectada.

Con el propósito de revertir esta situación, en el 2012 se instaló una Comisión Multisectorial que, entre otras medidas, propuso *orientar de mejor manera a la inversión privada para que su relación con el entorno natural y social sea más productiva* a través de la creación de un ente responsable de la revisión y aprobación de los EIA-d de los proyectos de inversión de alcance nacional y multirregional<sup>214</sup>. Al respecto, cabe recordar que, desde años anteriores, la Defensoría del Pueblo sostuvo la necesidad de trasladar las funciones de certificación ambiental a un organismo técnico especializado adscrito al sector Ambiente<sup>215</sup>.

Recogiendo esta propuesta, en diciembre de ese mismo año, el Congreso de la República aprobó la *Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)*.<sup>216</sup> Esta nueva entidad, adscrita al sector Ambiente, tiene el reto de generar predictibilidad y confianza entre los actores involucrados, garantizando la viabilidad ambiental y social que los proyectos de inversión con impactos significativos requieren.

Para la Defensoría del Pueblo, el cambio del enfoque en la evaluación de impacto ambiental responde a la necesidad de integrar el crecimiento económico y la calidad ambiental, para proteger el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de las personas y de las comunidades. Asimismo, este nuevo paradigma constituye un importante avance en el fortalecimiento de nuestra aún incipiente institucionalidad ambiental.

En ese sentido, resulta pertinente evaluar el estado actual del proceso de implementación del Senace, su desempeño y capacidades institucionales de cara a las funciones que en materia de evaluación de impacto ambiental viene asumiendo.

---

<sup>214</sup> Informe de la Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar condiciones ambientales y sociales en las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas, aprobado mediante R.S. N° 189-2012-PCM.

<sup>215</sup> Defensoría del Pueblo. Informe de Adjuntía N° 009-2012-DP/AMASPPI, "Análisis del Proyecto de Ley N° 838-2011-CR, "Ley de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental" Lima: Defensoría del Pueblo, Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, 2012.

<sup>216</sup> Mediante Ley N° 29968, publicada el 20 de diciembre de 2012.

## 5.1. Implementación del Senace

### 5.1.1. Organización y funciones del Senace

El Senace es un *organismo público técnico especializado*,<sup>217</sup> adscrito al Minam.<sup>218</sup> Se encuentra sujeto a los lineamientos técnicos del sector Ambiente, su política de gasto es aprobada por dicho sector y es dirigido por un Consejo Directivo,<sup>219</sup> el mismo que está conformado por los Ministros del Ambiente, que lo preside; Economía y Finanzas; Agricultura; Energía y Minas; Producción; y Salud.<sup>220</sup>

Por otro lado, como parte integrante del SEIA,<sup>221</sup> el Senace es responsable de<sup>222</sup>:

- Revisar y aprobar los EIA-d de los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, de alcance nacional y multirregional, con excepción de los EIA-d que expresamente se excluyan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, a propuesta del sector correspondiente, los que serán evaluados por el sector que disponga el referido decreto supremo.<sup>223</sup>
- Administrar el Registro Nacional de Consultoras Ambientales y el Registro Administrativo de Certificación Ambiental.
- Implementar la Ventanilla Única de Certificación Ambiental en los procedimientos de aprobación de EIA-d.

Sumado a ello, con la modificación introducida por la *Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible*, Ley N° 30327, el Senace también tiene a su cargo:<sup>224</sup>

- Aprobar la clasificación de los estudios ambientales, cuya transferencia de funciones al Senace haya concluido.

---

<sup>217</sup> Según el artículo 33° de la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*, Ley N° 29158, los Organismos Técnicos Especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de:

1. Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional.
2. Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado.

<sup>218</sup> Numeral 1.1 del artículo 1° de la *Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)*, Ley N° 29968.

<sup>219</sup> Artículo 33° de la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*, Ley N° 29158 en concordancia con el numeral 1.1. del artículo 1° de la *Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace)*, Ley N° 29968.

<sup>220</sup> Artículo 6° de la *Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace)*, Ley N° 29968

<sup>221</sup> Numeral 1.2 del artículo 1° de la *Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace)*, Ley N° 29968.

<sup>222</sup> Incisos a, b y e del artículo 3° de la *Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace)*, Ley N° 29968.

<sup>223</sup> Numeral 1.3 del artículo 1° de la *Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace)*, Ley N° 29968.

<sup>224</sup> Incisos f y g del artículo 3° la *Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace)*, Ley N° 29968.

- Evaluar y aprobar la Certificación Ambiental Global, así como sus actualizaciones, modificaciones y ampliaciones.

Asimismo, luego de transcurridos dos años de culminada la transferencia efectiva de la función de aprobar los EIA-d del sector correspondiente, el Senace asumirá progresivamente la función de aprobar los EIA-sd.<sup>225</sup>

Considerando lo expuesto, se advierte que en la *Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace)* y sus modificatorias, incorporadas por la Ley N° 30327, se reconocen dos modalidades para la aprobación de los EIA-d de los proyectos de inversión sujetos al SEIA:

- Mediante el procedimiento de Certificación Ambiental previsto en la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su Reglamento*, a cargo de las autoridades sectoriales del SEIA, incluido el Senace.
- A través del procedimiento de Certificación Ambiental Global contemplado en la Ley N° 30327 y su Reglamento, el cual se implementará de manera gradual, en concordancia con la transferencia de funciones de las autoridades sectoriales al Senace.<sup>226</sup>

De igual manera, se contemplan dos autoridades competentes para la aprobación de los EIA-d de competencia del Senace:

- El Senace, de manera general.
- La autoridad sectorial correspondiente, cuando el proyecto de inversión se excluya de su ámbito, de manera expresa, por un decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros, a propuesta del sector.

Al respecto, no se han expuesto las consideraciones técnicas-legales que justifiquen esta exclusión arbitraria, que puede generar que dos autoridades distintas y con criterios distintos evalúen los proyectos de inversión sujetos al SEIA.

Con relación a su estructura orgánica, como se puede apreciar en el Gráfico N° 63, el Senace cuenta con tres órganos de línea que se encuentran a cargo de las funciones vinculadas a la evaluación de impacto ambiental:

- La Dirección de Certificación Ambiental revisa y aprueba los EIA-d.<sup>227</sup>
- La Dirección de Gestión Estratégica, entre otras funciones, formula las propuestas normativas para el proceso de certificación ambiental, coordina con entidades

---

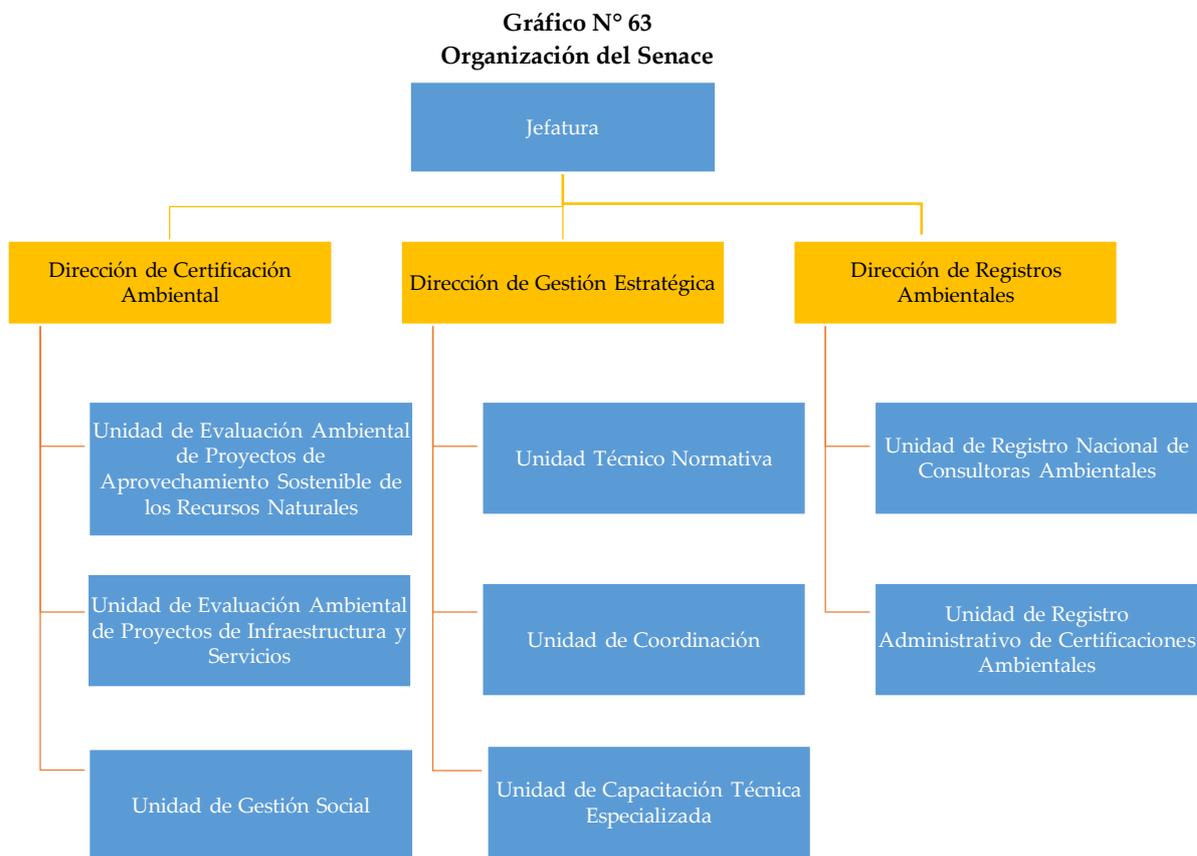
<sup>225</sup> Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la *Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible*, Ley N° 30327.

<sup>226</sup> Numeral 4.1 del artículo 4° del D.S. N° 005-2016-MINAM, Decreto Supremo que aprueba el *Reglamento del Título II de la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, y otras medidas para optimizar y fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental*.

<sup>227</sup> Artículo 44° del ROF del Senace, aprobado mediante D.S. N° 003-2015-MINAM.

públicas y privadas la gestión relacionada a los procesos de certificación ambiental, y gestiona la capacitación de estas entidades y del personal a cargo del proceso de certificación, respectivamente.<sup>228</sup>

- La Dirección de Registros Ambientales administra y conduce el Registro Nacional de Consultoras Ambientales y el Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales.<sup>229</sup>



Fuente: Senace

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cabe destacar que, a diferencia de la organización de las autoridades ambientales de los ministerios, la inclusión de la Dirección de Gestión Estratégica, con las unidades técnico – normativa, coordinación y capacitación técnica especializada, así como de la Dirección de Registros Ambientales en la estructura del Senace, permite que la entidad prevea, requiera y destine los recursos necesarios para la ejecución de las funciones señaladas en el párrafo anterior, contribuyendo a mejorar significativamente la calidad de las evaluaciones de impacto ambiental.

Del mismo modo, de considerarse necesaria la instalación de oficinas desconcentradas del Senace,<sup>230</sup> la articulación que establezca esta entidad con las autoridades locales y la

<sup>228</sup> Artículos 58°, 59° y 60° del ROF del Senace, aprobado mediante D.S. N° 003-2015-MINAM.

<sup>229</sup> Artículo 62° del ROF del Senace, aprobado mediante D.S. N° 003-2015-MINAM.

<sup>230</sup> Artículo 73° del ROF del Senace, aprobado mediante D.S. N° 003-2015-MINAM.

población asentada en las zonas de influencia contribuirá a mejorar los procesos de participación ciudadana en las regiones con mayor conflictividad socioambiental.

### 5.1.2. Proceso de implementación del Senace

El proceso de implementación del Senace se viene desarrollando de manera ordenada, progresiva y gradual,<sup>231</sup> a través de cuatro etapas preclusivas que, a su vez, contienen actividades sujetas a plazos máximos. Este proceso empezó en diciembre de 2013,<sup>232</sup> y se viene ejecutando de acuerdo al siguiente cronograma:

**Cuadro N° 105  
Cronograma y plazos para el proceso de implementación del Senace**

Etapas del Proceso de Implementación	Plazos Máximos
<b>Primera etapa: instalación de unidades del Senace</b>	
Instalación de unidades del Senace: Consejo Directivo y Jefe del Senace	Durante el primer trimestre de aprobada la Ley N° 29968.
<b>Segunda etapa: elaboración e implementación de herramientas</b>	
Evaluación de procedimientos orientados a la obtención de autorizaciones, permisos, licencias o certificaciones ambientales, a fin de establecer las propuestas y recomendaciones para la implementación de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental.	Durante el trimestre siguiente a la declaración de concluida la Primera Etapa.
Elaboración y aprobación de los instrumentos de gestión del Senace.	Durante los 10 meses siguientes a la declaración de concluida la Primera Etapa.
Contratación del personal, bienes y servicios mínimo esencial necesario para el funcionamiento del Senace.	Durante los seis meses siguientes a la declaración de concluida la Primera Etapa.
Capacitación y asistencia técnica al personal encargado de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.	El personal será capacitado por un periodo de seis meses a partir de su contratación y en función a lo que se establezca en el Programa Anual de Capacitación del Senace.
Acompañamiento a los sectores en la revisión de los Términos de Referencia de los EIA-d y en la supervisión de la elaboración de la línea base de los EIA-d.	Transitoriamente y en tanto el Senace asuma de manera integral y permanente las funciones materia de transferencia.
Aprobación de las guías, metodologías y reglamentos para los procedimientos administrativos de revisión y aprobación de los EIA a cargo del Senace.	Durante los 10 meses siguientes a la culminación de contratación del personal mínimo esencial.
<b>Tercera etapa: transferencia de funciones</b>	
La etapa de transferencia de funciones se iniciará dentro del trimestre siguiente de cumplida la verificación y aprobación por el Consejo Directivo del cumplimiento de la Segunda Etapa. La transferencia respecto a cada sector se realizará dentro del primer trimestre de aprobado el Cronograma de Transferencia de Funciones, mediante el decreto supremo refrendado por el Minam y el titular del sector cuya transferencia se aprueba.	

<sup>231</sup> Primera Disposición Complementaria Final de la *Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)*, Ley N° 29968.

<sup>232</sup> Mediante R.S. N° 012-2013-MINAM, publicada el 10 de diciembre de 2013, se designó al primer Jefe del Senace.

Etapas del Proceso de Implementación	Plazos Máximos
<b>Cuarta etapa: seguimiento de transferencia de funciones</b>	

Dada la naturaleza de las acciones de la Tercera Etapa, la Cuarta Etapa se desarrollará de manera paralela a los procesos de transferencia de cada sector al Senace. En esta etapa, el Minam efectuará acciones de seguimiento a dichos procesos a fin de garantizar la correcta implementación y funcionamiento del mismo y realizar los ajustes necesarios; producto de lo cual, se establecerán las mejoras necesarias a los siguientes procesos de transferencia de funciones de las autoridades sectoriales.

Fuente: Anexo del D.S. N° 003-2013-MINAM

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Actualmente, el proceso de implementación del Senace se encuentra entre la tercera y cuarta etapa, de acuerdo a lo descrito en el cuadro anterior.

En febrero de 2015, se aprobó el cronograma de transferencia de funciones de las autoridades sectoriales al Senace<sup>233</sup>. Sin embargo, en el referido cronograma solo se establece el periodo en el que se dará inicio a cada uno de los procesos de transferencia, sin establecer plazos máximos para su cumplimiento, como se observa a continuación:

**Cuadro N° 106**  
**Cronograma para el proceso de transferencia de funciones de las autoridades sectoriales al Senace**  
**2015 - 2020**

Autoridad Sectorial	Sector	Inicio del Proceso de Transferencia
Minem	Energía	Segundo Trimestre del año 2015
	Minería	Segundo Trimestre del año 2015
MTC	Transportes	Cuarto Trimestre del año 2015
Minagri	Agricultura	Segundo Trimestre del año 2016
MVCS	Vivienda y Construcción	Cuarto Trimestre del año 2016
	Saneamiento	Segundo Trimestre del año 2017
Produce	Industria	Cuarto Trimestre del año 2017
	Pesca	Segundo Trimestre del año 2018
Minsa	Salud	Segundo Trimestre del año 2019
MTC	Comunicaciones	Cuarto Trimestre del año 2019
Mincetur	Comercio Exterior y Turismo	Segundo Trimestre del año 2020
Mindef	Defensa	Cuarto Trimestre del año 2020

Fuente: Numeral 1.1 del artículo 1° del D.S. N° 006-2015-MINAM

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Sobre el particular, cabe señalar que el Minam tiene la facultad de realizar los ajustes necesarios para garantizar la adecuada implementación de los procesos de transferencia de funciones<sup>234</sup> y, considerando que además preside el Consejo Directivo del Senace, tiene la facultad de recomendar la modificación del referido cronograma proponiendo un plazo máximo para el cumplimiento de los procesos que contiene.

<sup>233</sup> Aprobado mediante D.S. N° 006-2015-MINAM.

<sup>234</sup> Ver Cuarta Etapa del proceso de implementación del Senace en el Cuadro N° 107.

Asimismo, el decreto supremo que aprueba el citado cronograma dispone que la transferencia de funciones comprende:

- Clasificar anticipadamente los proyectos de inversión comprendidos en el SEIA, en coordinación con el sector correspondiente;
- Revisar y aprobar los EIA-d;
- Autorizadas a elaborar Estudios Ambientales, del Registro de Entidades Autorizadas a elaborar Estudios de Impacto Ambiental o de cualquier otro registro de denominación similar, que deba formar parte del Registro Nacional de Consultoras Ambientales a cargo del Senace; y,
- Administrar el Registro Administrativo de carácter público y actualizado de certificaciones ambientales concedidas o denegadas, o de cualquier otro registro de denominación similar, que deba formar parte del Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales a cargo del Senace.

Adicionalmente a ello, en los procesos de transferencia de funciones al Senace<sup>235</sup> realizados hasta el cierre del presente informe, también se ha considerado:

- Revisar y aprobar las actualizaciones y modificaciones de los EIA-d, así como, de los informes técnicos sustentatorios, solicitudes de clasificación, términos de referencia, línea base, Plan de Participación Ciudadana y demás actos o procedimientos vinculados a las acciones antes señaladas.

De acuerdo con lo expuesto, a diciembre de 2016, el proceso de implementación del Senace se encuentra en su tercera etapa, habiéndose concluido las transferencias de funciones de las autoridades ambientales de los sectores de Energía (hidrocarburos y electricidad), Minería y Transportes<sup>236</sup>. Por otro lado, se encuentra pendiente concluir la transferencia de funciones de los sectores de Agricultura<sup>237</sup> y de Vivienda y Construcción, de acuerdo a la programación prevista en el cronograma de transferencias.

Cabe destacar que la gradualidad prevista para la implementación del Senace es un elemento fundamental en la creación de las condiciones que requiere esta entidad para el adecuado ejercicio eficiente de sus funciones, tales como la elaboración de normas y criterios claros para la revisión de los estudios ambientales, la implementación de mecanismos y herramientas que promuevan una efectiva participación ciudadana, así como la contratación de personal especializado y de los bienes y servicios necesarios para tales fines.

---

<sup>235</sup> Mediante la R.M. N° 328-2015-MINAM, que aprueba la culminación del proceso de transferencia de funciones en materia de minería, hidrocarburos y electricidad del Ministerio al Senace y R.M. N° 160-2016-MINAM, que aprueba la culminación del proceso de transferencia de funciones del subsector Transportes del MTC al Senace.

<sup>236</sup> La culminación de los procesos de transferencia de los ministerios al Senace se aprobaron mediante la R.M. N° 328-2015-MINAM, respecto a los sectores de Hidrocarburos, Electricidad y Minería; y la R.M. N° 160-2016-MINAM, respecto al sector Transportes (infraestructura).

<sup>237</sup> Mediante R.M. N° 0216-2016-MINAGRI se designan representantes del Ministerio ante la Comisión de Transferencia Sectorial encargada de conducir y coordinar el proceso de transferencia de funciones del Sector Agricultura y Riego al Senace.

## 5.2. Desempeño del Senace

En esta sección se analizan los resultados de la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo respecto a las obligaciones previstas en la segunda etapa del proceso de implementación del Senace, referidas a la aprobación de la normativa que esta entidad requiere para ejercer de manera adecuada las funciones transferidas por las autoridades ambientales del SEIA.<sup>238</sup>

### 5.2.1 Revisión y aprobación del EIA-d

Considerando las funciones transferidas por las autoridades sectoriales, así como las funciones generales asignadas a esta entidad a través de su norma de creación, el Senace es competente para:

- Clasificar los estudios ambientales en DIA, EIA-sd y EIA-d.
- Clasificar anticipadamente los proyectos de inversión comprendidos en el SEIA, en coordinación con el sector correspondiente.
- Revisar y aprobar los EIA-d, así como los IGA vinculados al proceso de Certificación Ambiental.
- Implementar de manera gradual el proceso de Certificación Ambiental Global para los EIA-d, a través de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental.
- Administrar el registro sectorial de entidades autorizadas a elaborar estudios ambientales, incorporándolo al Registro Nacional de Consultoras Ambientales.
- Administrar el registro sectorial de certificaciones ambientales concedidas o denegadas, incorporándolo al Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales.

En ese sentido, para ejercer tales funciones en el marco de los procesos de transferencia concluidos, el Senace continuará aplicando la normativa sectorial.

Sin embargo, en los Capítulos III y IV se advirtió que, en algunos casos, esta normativa no está adecuada al *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* y que no cumple con la *Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial*,<sup>239</sup> de acuerdo al siguiente detalle:

---

<sup>238</sup> En aplicación del principio de cumplimiento de condiciones que rige el proceso de implementación del Senace, según el numeral 2.2 del artículo 2° del cronograma y plazos para el proceso de implementación del Senace, aprobado por el D.S. N° 003-2013-MINAM.

<sup>239</sup> Aprobada por la *Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial*, R.M. N° 018-2012-MINAM.

**Cuadro N° 107**  
**Nivel de cumplimiento de las obligaciones supervisadas por la Defensoría del Pueblo**

Obligación	Cumplió	Cumplió Parcialmente	No cumplió - con avance	No cumplió - sin avance
Aprobar o actualizar el Reglamento de Protección Ambiental Sectorial.	35.71%	0%	57.14%	7.14%
Aprobar o actualizar el Reglamento de Participación Ciudadana Sectorial.	7.14%	0%	42.86%	50%
Elaborar o actualizar las guías específicas para la formulación de los términos de referencia de los estudios ambientales clasificados.	0%	0%	14.29%	85.71%
Regular y requerir las medidas de cierre o abandono.	48%	7.14%	42.86%	7.14%
Regular la modificación de la certificación ambiental.	28.57%	0%	50%	21.43%
Regular la suspensión de la certificación ambiental.	0%	0%	0%	100%
Regular la cancelación de la certificación ambiental.	14.29%	0%	0%	85.71%

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 110, en ningún caso, los sectores cumplieron con aprobar, adecuar, elaborar o regular la totalidad de las citadas disposiciones normativas. Asimismo, solo el 35.71% aprobó o actualizó el Reglamento de Protección Ambiental, mientras que únicamente el 7.14% hizo lo propio con el Reglamento de Participación Ciudadana. Aún más grave resulta que ningún sector cumplió con aprobar o actualizar las guías específicas para la formulación de los términos de referencia de los estudios ambientales, así como las condiciones y procedimientos para la suspensión de la certificación ambiental.

No obstante, cabe recordar que el Senace tiene la facultad de aprobar disposiciones específicas de carácter administrativo y procedimental que en materia de su competencia requiera para ejercer las funciones transferidas.<sup>240</sup>

En atención a lo expuesto, la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo comprende el cumplimiento de la obligación contenida en la segunda etapa del proceso de implementación del Senace, prevista en el Anexo del *Cronograma y plazos para el proceso de implementación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE*, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 003-2013-MINAM:

Aprobación de las guías, metodologías y reglamentos para los procedimientos administrativos de revisión y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental a cargo del Senace.

Al respecto, el Senace aprobó los *Lineamientos para la elaboración, aprobación y actualización de guías, protocolos, metodologías, manuales, instructivos y otros documentos similares de contenido técnico*,<sup>241</sup> así como el el *Manual para la evaluación de los EIA-d*<sup>242</sup>, el *Manual de Evaluación del*

<sup>240</sup> Tercera Disposición Complementaria Final de la *Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)*, Ley N° 29968.

<sup>241</sup> R.J. N° 076-2015-SENACE/J.

<sup>242</sup> R.J. N° 079-2015-SENACE/J.

*EIA-d – Subsector Minería*<sup>243</sup> y el *Manual de Evaluación del EIA-d para el Subsector Hidrocarburos*<sup>244</sup> con la finalidad de estandarizar la evaluación de los proyectos de inversión a su cargo.

Por otro lado, incorporó en su TUPA los procedimientos de: *evaluación y modificación del EIA-d; evaluación y aprobación del ITS; clasificación y aprobación de los términos de referencia; y, evaluación y aprobación del Plan de Participación Ciudadana, previo a la presentación del EIA-d*,<sup>245</sup> asimismo, aprobó el documento técnico *Herramientas de Gestión Social para la certificación ambiental del Senace*.<sup>246</sup>

Cabe destacar la elaboración de protocolos para orientar la conducta del personal a cargo de las evaluaciones de impacto ambiental en la realización de reuniones técnicas<sup>247</sup> y el trabajo de campo.<sup>248</sup> Su efectiva implementación fortalecerá el rol de autonomía que debe mantener la autoridad evaluadora.

No obstante, es fundamental que el Senace continúe con la aprobación de dispositivos técnicos y normativos, considerando que, en concordancia con lo señalado en el Cuadro N° 110, las autoridades sectoriales que concluyeron el proceso de transferencia correspondiente, no cumplieron con emitir:

- Las guías específicas para la formulación de los términos de referencia de los EIA-d a su cargo, es decir, de los términos de referencia comunes, específicos y básicos, considerando lo establecido en el Anexo IV del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (sectores Hidrocarburos, Electricidad, Minería y Transportes).
- La regulación de las medidas de cierre o abandono de los proyectos de inversión inoperativos (electricidad y transportes).
- Las condiciones y procedimientos para la modificación, suspensión y cancelación de la certificación ambiental (hidrocarburos, electricidad, minería y transportes, según corresponda).

Asimismo, respecto a la protección de los derechos de participación ciudadana y de consulta previa en el ámbito de los procesos de evaluación de impacto ambiental, ninguno de los sectores mencionados implementó mecanismos para identificar y aplicar oportunamente la consulta previa de las poblaciones indígenas ni los mecanismos para monitorear y evaluar los niveles de participación ciudadana de las comunidades campesinas y nativas afectadas por los proyectos de inversión propuestos.

---

<sup>243</sup> R.J. N° 112-2015-SENACE/J.

<sup>244</sup> R.J. N° 091-2016-SENACE/J.

<sup>245</sup> D.S. N° 001-2016-MINAM.

<sup>246</sup> R.J. N° 033-2016-SENACE/J.

<sup>247</sup> R.J. N° 046-2016-SENACE/J.

<sup>248</sup> R.J. N° 047-2016-SENACE/J.

## **5.2.2 Implementación de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental**

La Ventanilla Única de Certificación Ambiental está orientada a ser el único sistema de procedimientos de evaluación de impacto ambiental.<sup>249</sup> Para ello, su implementación se encuentra a cargo del Senace, en el ámbito de sus competencias.<sup>250</sup> Contribuyen a esta tarea, el Consejo Directivo del Senace y el Minam, los cuales aprueban los mecanismos y disposiciones que resulten necesarios para su efectiva implementación.<sup>251</sup>

Por otro lado, las autoridades sectoriales, cuyas funciones hubieran sido efectivamente transferidas al Senace, tienen la facultad de proponer mejoras para la simplificación y celeridad de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, en el marco del referido proceso de implementación.<sup>252</sup>

Asimismo, los opinantes técnicos y las entidades autoritativas tienen la obligación de permitir la interoperabilidad de sus sistemas con el del Senace para las actividades requeridas en el proceso de IntegrAmbiente.<sup>253</sup>

Cabe agregar que la Ventanilla Única se rige por el *Título II de la Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible*, Ley N° 30327, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2016-MINAM, y de manera supletoria, por la *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, Ley N° 27446, y sus normas reglamentarias; así como por los reglamentos de protección o gestión ambiental que se encuentren adecuados a dicha ley.

Considerando lo expuesto, la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo comprende el cumplimiento de la obligación contenida en la Segunda Etapa del proceso de implementación del Senace, prevista en el *Cronograma y plazos para el proceso de implementación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE*, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 003-2013-MINAM:

Evaluación de procedimientos orientados a la obtención de autorizaciones, permisos, licencias o certificaciones ambientales, a fin de establecer las propuestas y recomendaciones para la implementación de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental, que serán aprobadas por el Consejo Directivo.

Al respecto, se creó la *Coordinación de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental del Senace*, como el grupo de trabajo encargado de articular las acciones vinculadas al diseño del mecanismo de Ventanilla Única de Certificación Ambiental, así como de organizar y

<sup>249</sup> Numeral 13.1 del artículo 13° de la *Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)*, Ley N° 29968.

<sup>250</sup> Inciso e del artículo 3° de la *Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)*, Ley N° 29968.

<sup>251</sup> Inciso p del artículo 5° en concordancia con el numeral 13.2 del artículo 13° de la *Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)*, Ley N° 29968.

<sup>252</sup> Inciso c del artículo 12° de la *Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)*, Ley N° 29968.

<sup>253</sup> Inciso d del artículo 11° e inciso f del artículo 12° del D.S. N° 005-2016-MINAM.

proponer los procedimientos y procesos técnicos para la implementación y seguimiento del mismo.<sup>254</sup>

Por otro lado, el Senace creó la plataforma informática para la Ventanilla Única de Certificación Ambiental del sector Energía.<sup>255</sup> De igual manera, el sector Transportes cuenta con una plataforma informática<sup>256</sup>. Con relación al sector Minería, las solicitudes de certificación ambiental de los EIA-d se presentan a través de la plataforma tecnológica denominada *Sistema de Evaluación Ambiental en Línea-SEAL*<sup>257</sup>, creada por el Minem, la cual se encuentra conectada en línea con el Senace, a fin de asegurar una transición ordenada respecto a los proyectos de inversión mineros.<sup>258</sup>

Asimismo, el Senace aprobó disposiciones aplicables ante posibles desperfectos técnicos que impidan el correcto uso del *Sistema de Evaluación Ambiental en Línea - SEAL* o de la *Plataforma Informática de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental - Subsector Energía*.<sup>259</sup>

No obstante los avances señalados, es fundamental que el Senace proponga al Minam los dispositivos técnicos y normativos necesarios para la interoperabilidad de las referidas plataformas, en el marco de la implementación de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental, considerando, además, que el Senace emitirá la Certificación Ambiental Global a través de esta herramienta.<sup>260</sup>

### 5.2.3. Implementación de los Registros Ambientales

#### a. Registro Nacional de Consultoras Ambientales

Este Registro es una base informatizada, única, interconectada y pública, que tiene por finalidad asegurar la idoneidad en la prestación de los servicios de elaboración de estudios ambientales, promoviendo la mejora continua de las entidades que ofrecen estos servicios y garantizando la calidad de la información que contienen los estudios ambientales.<sup>261</sup>

Asimismo, su implementación, administración y publicidad se encuentra a cargo del Senace.<sup>262</sup> Al cierre del presente informe, se transfirieron los registros de los sectores Electricidad, Hidrocarburos, Minería y Transportes. Sin embargo, es preciso señalar que en

---

<sup>254</sup> A través de la R.J. N° 061-2016-SENACE/J.

<sup>255</sup> Mediante R.J. N° 105-2015-SENACE/J.

<sup>256</sup> Mediante R.J. N° 081-2016-SENACE/J.

<sup>257</sup> Mediante R.M. N° 270-2011-MEM-DM se aprobó el Sistema de Evaluación Ambiental en Línea-SEAL para la presentación, evaluación y otorgamiento de Certificación Ambiental para la Mediana y Gran Minería. De acuerdo al artículo 1° de la norma, este sistema está a cargo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas, a efectos de uniformizar los procedimientos de evaluación y certificación ambiental a través de la presentación vía internet de los Instrumentos de Gestión Ambiental aplicables a la Mediana Minería y Gran Minería.

<sup>258</sup> Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles. <<http://www.senace.gob.pe/inicio-de-funciones/>> [Revisado: 27 de julio de 2016].

<sup>259</sup> Mediante R.J. N° 106-2015-SENACE/J.

<sup>260</sup> Numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley N° 30327.

<sup>261</sup> Artículo 2° del *Reglamento de Entidades Autorizadas para la elaboración de Estudios Ambientales, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA*, aprobado por el D.S. N° 011-2013-MINAM.

<sup>262</sup> Inciso b del artículo 3° de la *Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)*, Ley N° 29968 en concordancia con el numeral 5.1 del artículo 5° de la R.M. N° 118-2015-MINAM.

tanto no se haga efectiva la transferencia de los registros de los demás sectores al Senace, estos continuarán a cargo de los ministerios.<sup>263</sup>

Actualmente, a excepción de los sectores Salud y Comunicaciones, todas las autoridades sectoriales implementaron un registro sectorial que agrupa a las entidades autorizadas para elaborar los estudios ambientales sujetos al SEIA.

En el siguiente cuadro, se puede observar el nivel de cumplimiento de lo descrito.

**Cuadro N° 108**  
**Implementación de los registros sectoriales en el marco del SEIA**

Disposición Normativa	Cumplió	No cumplió - con avance	No cumplió - sin avance
Implementación del Registro Administrativo de Consultoras Ambientales en el sector.	50%	14.29%	0%

Fuente: Autoridades Sectoriales  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Considerando lo expuesto, la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo comprende el cumplimiento de la obligación contenida en la Segunda Etapa del proceso de implementación del Senace, prevista en el *Cronograma y plazos para el proceso de implementación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE*, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 003-2013-MINAM:

Aprobar las normas necesarias para la implementación del Registro Nacional de Consultoras Ambientales (...).

Sobre el particular, el Senace señala que el Registro Nacional de Consultoras Ambientales se implementa de forma progresiva, de acuerdo al cronograma de transferencia de funciones establecido en el Decreto Supremo N° 006-2015-MINAM.<sup>264</sup>

En ese sentido, de acuerdo al artículo 10° del *Reglamento del Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios Ambientales*, el Senace cumplió con aprobar la conformación mínima de equipos profesionales multidisciplinarios de las entidades que requieran calificar como autorizadas para la elaboración de estudios ambientales para los sectores de Electricidad, Hidrocarburos, Minería<sup>265</sup> y Transportes<sup>266</sup>.

Sumado a ello, se dispuso que las consultoras ambientales que forman parte del Registro Nacional de Consultoras Ambientales implementen de manera progresiva *sistemas de gestión de la calidad de los procesos relacionados a la elaboración de los estudios ambientales*<sup>267</sup>, a fin de que se cuente con un indicador de desempeño de las consultoras ambientales.

<sup>263</sup> Primera Disposición Complementaria Final y Transitoria del D.S. N° 011-2013-MINAM, modificado por el D.S. N° 005-2015-MINAM.

<sup>264</sup> A través de la R.J. N° 090-2015-SENACE/J.

<sup>265</sup> Mediante R.J. N° 090-2015-SENACE/J.

<sup>266</sup> Mediante R.J. N° 076-2016-SENACE/J.

<sup>267</sup> Mediante R.J. N° 030-2016-SENACE/J.

Por otro lado, con fecha 08 de noviembre de 2016, se publicó el Decreto Supremo N° 015-2016-MINAM, mediante el cual se *Optimizan los procedimientos en el Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios Ambientales, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA*, con el objeto de eliminar toda complejidad innecesaria en el procedimiento establecido para el Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios Ambientales, en el marco del SEIA, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2013-MINAM, modificado por el Decreto Supremo N° 005-2015-MINAM.

Finalmente, de la revisión del portal web institucional del Senace, se observó que el Registro Nacional de Consultoras Ambientales, correspondiente a los sectores bajo su competencia, es de acceso público.<sup>268</sup>

#### **b. Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales**

El Senace tiene la obligación de administrar, implementar y publicar el Registro administrativo de carácter público y actualizado de las certificaciones ambientales de alcance nacional o multirregional concedidas o denegadas por los organismos correspondientes o Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales.<sup>269</sup>

Para tal efecto, en concordancia con la transferencia de funciones de las autoridades sectoriales a esta entidad, la autoridad sectorial debe remitir al Senace:<sup>270</sup>

- La resolución de clasificación.
- El contenido de los estudios ambientales aprobados o denegados, desagregados por capítulos.
- El resumen ejecutivo.
- Los informes que resumen las observaciones realizadas por la autoridad competente encargada de la evaluación.
- Las opiniones técnicas previas vinculantes y no vinculantes remitidas por las entidades competentes durante la fase de evaluación y aprobación.
- La resolución que concede o deniega la certificación ambiental.

En consecuencia, las autoridades sectoriales que no hayan transferido funciones al Senace, utilizan sus propios mecanismos para registrar las certificaciones ambientales, adecuando la información existente a lo señalado en el párrafo anterior.<sup>271</sup>

Por otro lado, de acuerdo a la normatividad vigente se debe incorporar, en un capítulo específico del Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales a cargo del Senace, la información de las líneas base de los EIA-d y EIA-sd aprobados, de alcance nacional, multirregional o regional.<sup>272</sup>

Considerando lo expuesto, la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo comprende el cumplimiento de la obligación contenida en la Segunda Etapa del proceso de

<sup>268</sup> <https://www.senace.gob.pe/certificacion/consultoras-ambientales/que-es/> [Revisado: 6 de diciembre de 2016]

<sup>269</sup> Inciso b del artículo 3° de la *Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)*, Ley N° 29968 en concordancia con el artículo 5° de la Ley N° 30327.

<sup>270</sup> Tercera Disposición Complementaria Final de la *Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible*, Ley N° 30327 en concordancia con el numeral 31.2 del artículo 31° del D.S. N° 005-2016-MINAM.

<sup>271</sup> Numeral 31.2 del artículo 31° del D.S. N° 005-2016-MINAM.

<sup>272</sup> Artículo 5° de la *Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible*, Ley N° 30327.

implementación del Senace, prevista en el *Cronograma y plazos para el proceso de implementación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE*, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 003-2013-MINAM:

Aprobar las normas necesarias para la implementación del (...) Registro Administrativo de carácter público y actualizado de certificaciones ambientales de alcance nacional o multirregional concedidos o denegados por los organismos correspondientes.

Al respecto, el Senace reportó que está implementando el *Sistema de Información Geográfica del Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales*, el mismo que servirá de apoyo a la gestión de la información transferida por los sectores Minería, Hidrocarburos y Electricidad, y de aquella que los Ministerios de la Producción, Vivienda, Construcción y Saneamiento y Comercio Exterior y Turismo transfieran.

Por otro lado, señala que vienen realizando acciones dirigidas a consolidar los estudios ambientales remitidos por las autoridades sectoriales que transfirieron sus funciones, para su posterior publicación en el portal web institucional de dicha entidad.

Sin embargo, al cierre del presente informe, esta entidad no ha cumplido con implementar el Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales respecto de los sectores cuyas competencias ha asumido. Tampoco ha cumplido con emitir los manuales, guías y protocolos necesarios para la implementación y operación del citado registro<sup>273</sup>.

### **5.3. Capacidades Institucionales del Senace**

Conforme se señaló líneas arriba, el proceso de transferencia de las funciones de revisión y aprobación de los EIA-d, de las autoridades sectoriales al Senace, se inició el segundo trimestre del año 2015 y continuará, incluso, hasta el año 2020.

En ese sentido, se solicitó al Senace información respecto al presupuesto asignado y ejecutado, así como del personal contratado para la evaluación de los estudios ambientales, a fin de conocer las capacidades con las que cuenta para ejecutar las funciones transferidas. De igual manera, se solicitó información sobre el número de IGA que recibió desde que asumió las competencias antes mencionadas.

#### **5.3.1 Presupuesto**

De acuerdo a la información reportada a la Defensoría del Pueblo, el presupuesto de los años 2015 y 2016, asignado a la evaluación de impacto ambiental es el siguiente:

---

<sup>273</sup> Numeral 6.5 del artículo 6° de la R.M. N° 118-2015-MINAM

**Cuadro N° 109**  
**Presupuesto de la Dirección de Certificación Ambiental del Senace**

<b>Año</b>	<b>Presupuesto Asignado</b>	<b>Presupuesto Ejecutado</b>
2015	3,517,260.00	3,280,232.00
2016*	8,699,596.00	2,487,385.40

Nota: \* Presupuesto ejecutado al primer semestre de 2016.

Fuente: Senace

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo con dicha información, en el 2015 el Senace ejecutó el 93.26% del presupuesto asignado. Sin embargo, este presupuesto habría sido destinado únicamente a la implementación de la entidad, toda vez que la primera transferencia de funciones se hizo efectiva a partir del 28 de diciembre, por lo que no recibieron ninguna solicitud de evaluación en ese año.

Entretanto, en el 2016, el presupuesto asignado se incrementó en 147.34% en comparación con el presupuesto del año 2015, previendo las transferencias de funciones que se efectuarían durante el 2016. Por otro lado, al primer semestre de 2016 se ejecutó el 28.59% del presupuesto asignado.

### 5.3.2. Personal

De acuerdo a lo reportado por el Senace, durante el periodo 2015-2016, el personal asignado para la evaluación de impacto ambiental es el siguiente:

**Cuadro N° 110**  
**Evaluadores de la Dirección de Certificación Ambiental del Senace**

<b>Año</b>	<b>Número de Personal</b>
2015	30
2016 <sup>274</sup>	40

Fuente: Senace

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Al respecto, se observa que el número de personal contratado para realizar funciones relacionadas con la evaluación de impacto ambiental se incrementó en 33.33 %, entre el 2015 y 2016, previendo que durante este último año se iniciaría la transferencia de funciones de los sectores Agricultura y Vivienda.

### 5.3.3. Instrumentos de gestión ambiental atendidos por el Senace

A fin de conocer la carga laboral del personal del Senace, se solicitó información sobre los IGA presentados al Senace desde el 28 de diciembre de 2015, fecha en la que se concretó la primera transferencia de funciones a esta entidad.

En atención a dicha solicitud, el Senace reportó la siguiente información:

<sup>274</sup> Información publicada en el portal institucional del Senace.

[http://www.senace.gob.pe/download/mediafiles/EquipoEvaluador\\_Senace.pdf](http://www.senace.gob.pe/download/mediafiles/EquipoEvaluador_Senace.pdf) > [Revisado: 14 de noviembre de 2016]

**Cuadro N° 111**  
**Solicitudes de certificación ambiental (EIA-d) presentadas ante el Senace\***

Año	Minería	Hidrocarburos	Electricidad	Total
2015	0	0	0	0
2016	0	1	1	2

Nota: \*al 29 de noviembre de 2016

Fuente: Senace

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo con dicha información, desde la transferencia de funciones de los sectores Hidrocarburos, Electricidad y Minería al Senace al 29 de noviembre de 2016, esta entidad solo recibió dos solicitudes de aprobación de EIA-d. Si bien ello constituye una carga de trabajo muy ligera, se debe tener en cuenta que entre los años 2011 y 2015, las autoridades sectoriales competentes recibieron anualmente, un promedio de 125, por lo que se prevé que la carga del Senace irá incrementándose.

**Cuadro N° 112**  
**Solicitudes de certificación ambiental presentadas ante las Autoridades Sectoriales. EIA-d**  
**Periodo 2011-2015**

Año	Minería	Hidrocarburos	Electricidad	Total
2011	86	19	18	123
2012	106	6	9	121
2013	90	9	8	107
2014	125	11	18	154
2015	104	6	9	119

Fuente: Autoridades Sectoriales

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Sumado a ello, el Senace también evalúa los IGA vinculados al proceso de certificación ambiental de los proyectos de inversión que se encuentran bajo su competencia, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 113**  
**IGA presentados ante el Senace\***

ITS	MEIA	PPC	TdR Específico	Evaluación preliminar - SNIP	Vigencia EIA-d	Línea Base	EVAP	Total
49	6	6	3	3	8	14	23	112

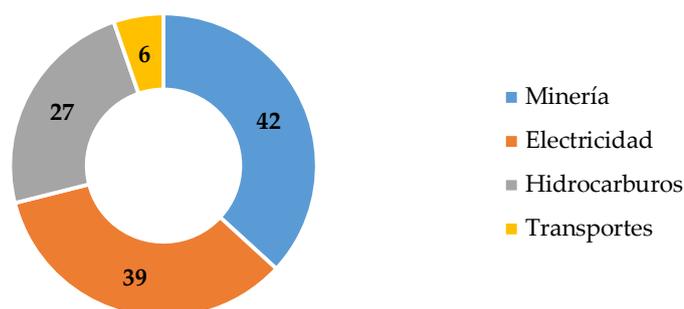
Nota: \*al 29 de noviembre de 2016.

Fuente: Senace

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En tal sentido, al 29 de noviembre de 2016, el Senace evaluó un total de 112 IGA, provenientes de las actividades de electricidad (39), minería (42) e hidrocarburos (27) y transportes (6).

**Gráfico N° 64**  
**Total de IGA presentados ante el Senace por sector\***



Nota: \*al 29 de noviembre de 2016  
Fuente: Senace  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

#### 5.3.4. Capacidades institucionales del Senace y su relación con las capacidades institucionales de los sectores Energía, Minería y Transportes

En el Capítulo IV del presente informe, se abordaron aspectos vinculados a las capacidades institucionales con las que contaron las instancias competentes de las autoridades sectoriales durante el periodo 2010-2015. En dicho contexto, se evaluó la información reportada respecto al personal y el presupuesto que cada ministerio asignó a las direcciones competentes en materia de evaluación de impacto ambiental, así como la relación entre el número de personal e IGA presentados por cada una de estas direcciones.

Siendo que el Senace viene asumiendo de manera progresiva, entre otras, la función de aprobar los EIA-d de las instancias ambientales de las autoridades sectoriales del SEIA, resulta pertinente referirse a las capacidades con las que contaron los sectores antes de transferir sus funciones a esta entidad, a fin de tener un panorama de los retos que debe afrontar el Senace en cuanto a capacidades, con el objeto de cumplir sus funciones con eficiencia.

En el siguiente cuadro, se muestra el número de especialistas en evaluación de impacto ambiental e IGA presentados en los sectores Energía, Minería y Transportes en el año 2015:

**Cuadro N° 114**  
**Personal e IGA en los sectores Energía, Minería y Transportes - Año 2015**

Sector	Personal	DIA	EIA-sd	EIA-d	IGA evaluados por persona
Energía	20	33	0	15	2
Minería	46	4	41	104	3
Transportes	41	52	17	3	1

Fuente: Minem y MTC  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Se observa que en el sector Minería se evaluaron más IGA por especialista (3) a diferencia de los sectores de Energía (2) y Transportes (1). Sin embargo, en el sector Minería se presentó

el mayor número de EIA-d (85.24%) con relación a los sectores de Energía (12.29%) y Transportes (2.45%).

Cabe precisar que las labores de evaluación de impacto ambiental realizadas por los especialistas de los sectores Energía, Minería y Transportes también comprenden la evaluación de los DIA, EIA-sd, EIA-d y otros IGA sujetos al SEIA.

En atención a ello, al cierre del presente informe, el Senace cuenta 40 especialistas asignados únicamente para la evaluación de los EIA-d de los cuatro sectores mencionados.

#### **5.4. Implementación de la Certificación Ambiental Global**

La *Certificación Ambiental Global* es el acto administrativo emitido por el Senace mediante el cual aprueba el EIA-d, integrando a éste los títulos habilitantes que correspondan a la naturaleza del proyecto de inversión y que se encuentren relacionados al procedimiento de certificación ambiental del SEIA.<sup>275</sup>

De esta manera, se incorpora al procedimiento de certificación ambiental 14 títulos habilitantes y opiniones técnicas relacionadas con el proyecto de inversión, en el marco del SEIA<sup>276</sup>. Este procedimiento se realiza a través de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental.<sup>277</sup>

El procedimiento de Certificación Ambiental Global se enmarca dentro de los principios de eficiencia, eficacia y sostenibilidad ambiental,<sup>278</sup> con la finalidad de optimizar y fortalecer el SEIA. En atención a ello, de acuerdo a lo dispuesto por el Minam, las autoridades sectoriales que aún no transfirieron funciones al Senace, tienen la obligación de:<sup>279</sup>

- Integrar los títulos habilitantes señalados en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible.
- Aplicar las medidas referentes a la supervisión de la elaboración de la línea base del EIA, al uso compartido de la línea base y, según corresponda, a la integración de autorizaciones de investigación, estudios o evaluación.

En ambos casos, el plazo máximo de implementación es de un año, salvo que en el transcurso de dicho plazo se culmine la transferencia de funciones al Senace. Para tal efecto, están obligadas a aprobar un cronograma para su aplicación progresiva.

A fin de comprender mejor las implicancias de lo señalado, así como de las modificaciones introducidas en el proceso de evaluación de impacto ambiental, es necesario conocer las principales diferencias entre los procesos de Certificación Ambiental y Certificación Ambiental Global - IntegrAmbiente:

---

<sup>275</sup> Inciso c del artículo 3° del D.S. N° 005-2016-MINAM.

<sup>276</sup> Ministerio del Ambiente. Evaluación del Impacto Ambiental (2011-2016) Proceso seguro y confiable para la toma de decisiones. Julio de 2016, p. 86.

<sup>277</sup> Numeral 9.2 del artículo 9° de la Ley N° 30327.

<sup>278</sup> Numeral 9.1 del artículo 9° de la Ley N° 30327.

<sup>279</sup> Primera Disposición Complementaria Transitoria y Décima Disposición Complementaria Final del D.S. N° 005-2016-MINAM.

**Cuadro N° 115**  
**Diferencias a nivel sectorial de los procedimientos de**  
**Certificación Ambiental y Certificación Ambiental Global - IntegrAmbiente**

Aspecto	Certificación Ambiental	Certificación Ambiental Global - IntegrAmbiente
<b>Autoridades Competentes</b>	Las autoridades sectoriales nacionales que ejercen competencias y funciones para conducir procesos de evaluación de impacto ambiental.	El Senace es el órgano competente para emitir la Certificación Ambiental Global de los EIA-d.
<b>Otras Autoridades</b>	Los <i>Opinantes Técnicos</i> remiten a la Autoridad Competente la opinión técnica vinculante o no vinculante sobre los estudios ambientales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las <i>Entidades Autoritativas</i> remiten al Senace, los informes técnicos que sustentan la aprobación o denegación de títulos habilitantes para su integración.</li> <li>- Los <i>Opinantes Técnicos</i> remiten al Senace la opinión técnica vinculante o no vinculante sobre los estudios ambientales, así como la opinión previa para el otorgamiento o denegatoria de los títulos habilitantes.</li> </ul>
<b>Ámbito</b>	Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA.	Proyectos de inversión sujetos al SEIA, según cronograma de transferencias de funciones de las autoridades sectoriales al Senace.
<b>IGA</b>	DIA, EIA-sd, EIA-d, EAE.	EIA-d de las autoridades sectoriales cuyas funciones se transfirieron y, de manera progresiva, los EIA-sd, conforme el cronograma que se apruebe para tales transferencias.
<b>Proceso</b>	<p>El proceso para la certificación ambiental consta de las etapas siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentación de la solicitud.</li> <li>- Clasificación de la acción.</li> <li>- Evaluación del instrumento de gestión ambiental.</li> <li>- Resolución.</li> <li>- Seguimiento y control.</li> </ul> <p>La Certificación Ambiental se tramita ante la autoridad sectorial.</p>	<p>El proceso de IntegrAmbiente se desarrolla en tres etapas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Previa a la presentación del estudio ambiental.</li> <li>- Presentación y evaluación del estudio ambiental.</li> <li>- Posterior a la aprobación del estudio ambiental.</li> </ul> <p>La Certificación Ambiental Global se tramita ante el Senace a través de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental.</p>
<b>Términos de Referencia</b>	Las autoridades sectoriales requieren Términos de Referencia según los Anexos III y IV, sin perjuicio de los aprobados para las actividades comunes.	El Senace requiere el Contenido Mínimo para la Elaboración del EIA-sd y EIA-d en el marco del proceso de IntegrAmbiente, previamente aprobado por dicha entidad.
<b>Línea Base</b>	Para el levantamiento de información, solo se considera la descripción de la actividad e información vinculada a las autorizaciones de investigación.	Se regula el uso compartido de la línea base para facilitar la elaboración de un IGA, así como la supervisión de su elaboración.

Fuente: D.S. N° 019-2009-MINAM, D.S. N° 005-2016-MINAM, Ley N° 27446 y Ley N° 30327  
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

En comparación con la regulación prevista en el *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, cabe resaltar que las disposiciones que rigen la Certificación Ambiental Global prevén las obligaciones de los Opinantes Técnicos, incorporando el concepto de Entidades Autoritativas,<sup>280</sup> el uso compartido de la Línea Base y la supervisión de su elaboración por parte del Senace.<sup>281</sup> Respecto a los Términos de Referencia, al cierre del presente informe, el Minam aprobó el Contenido Mínimo para la Elaboración de EIA-d en materia de minería, hidrocarburos y electricidad, en el marco del proceso de IntegrAmbiente, mediante la Resolución Ministerial N° 184-2016-MINAM<sup>282</sup>.

Asimismo, se precisan los plazos para cada actuación del proceso, se exige la ejecución de mecanismos de participación ciudadana, en cumplimiento del Plan de Participación Ciudadana, de manera previa a la presentación del EIA-d, y se incluye la posibilidad de que el Senace convoque a reuniones, con la participación de las autoridades competentes, para que el titular del proyecto de inversión exponga los alcances del EIA-d.

Por otro lado, se hace énfasis en la obligación de aplicar mecanismos de articulación e integración, con el objetivo de eliminar y evitar superposiciones, omisiones, duplicidades y vacíos en el ejercicio de las competencias ambientales, en el marco del principio de coherencia del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Conforme lo señalado en el primer capítulo en lo referido a la Certificación Ambiental Global, para la Defensoría del Pueblo son destacables los esfuerzos estatales destinados a mejorar el proceso de evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, en ese contexto, también es importante destacar que:

- La integración de los procedimientos administrativos no puede implicar de alguna manera la flexibilización de la rigurosidad de la evaluación de impacto ambiental, ni de la evaluación realizada por las entidades autoritativas y los opinantes técnicos.
- El uso compartido de la línea base no puede ser objeto de un uso indiscriminado, al no contemplar los cambios que se producen continuamente en el ambiente y en las poblaciones que serán impactadas por el proyecto de inversión.

Sumado a ello, la Defensoría del Pueblo considera de máxima importancia que los procesos de participación ciudadana y de evaluación de impacto ambiental cuenten con los plazos adecuados que le permitan al Estado evaluar de manera apropiada los impactos ambientales y sociales, a fin de garantizar una efectiva protección del ambiente y de los derechos fundamentales de la población.

Finalmente, es preciso recordar que el Senace tiene la obligación de implementar procesos de consulta previa, respecto de las medidas administrativas que emita y que impliquen afectaciones directas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas y, para tal efecto, se

---

<sup>280</sup> Artículos 11° y 12° del Reglamento del Título II de la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, y otras medidas para optimizar y fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por el D.S. N° 005-2016-MINAM.

<sup>281</sup> Artículos 30° y 36° del Reglamento del Título II de la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, y otras medidas para optimizar y fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por el D.S. N° 005-2016-MINAM.

<sup>282</sup> Publicada en el diario oficial "El Peruano" el 20 de julio de 2016.

requieren los ajustes necesarios en el procedimiento previsto para la evaluación de impacto ambiental, a fin de garantizar el efectivo ejercicio de este derecho.

## CONCLUSIONES

### SUPERVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS PRINCIPALES OBLIGACIONES DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

El Ministerio del Ambiente, como ente rector y administrador del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, cuenta con un conjunto de obligaciones a efectos de asegurar la transectorialidad y la debida coordinación en la administración, dirección y gestión del proceso de evaluación de impacto ambiental.

Como resultado de la presente supervisión, dicha entidad dio cumplimiento a cinco de seis obligaciones supervisadas, quedando una obligación pendiente de cumplimiento. No obstante, en dicha tarea, la Defensoría del Pueblo detectó un conjunto de aspectos que deben mejorarse para una mejor evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión.

A continuación se describen los hallazgos por cada obligación supervisada:

#### Sobre la concordancia entre el Sistema Nacional de Inversión Pública –próximamente Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones- y el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

1. A fin de orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país, mediante Decreto Legislativo N° 1252, se creó el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, en reemplazo del Sistema Nacional de Inversión Pública. Asimismo, el citado decreto legislativo señala que su aplicación será progresiva y que entrará en vigencia al día siguiente de la publicación de su Reglamento.

Evidentemente, la implementación de este nuevo sistema tendrá efectos en la “Directiva para la Concordancia entre el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el Sistema Nacional de Inversión Pública”, por lo que es importante que el Ministerio del Ambiente, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, modifique la referida Directiva, a fin de mantener una adecuada articulación entre ambos sistemas.

2. Otra limitación advertida respecto a la aplicación de la citada Directiva, se encuentra referida a los proyectos de inversión pública que iniciaron procedimientos o trámites con anterioridad a la entrada en vigencia de la misma. La no aplicación del referido marco normativo puede generar la ejecución de proyectos de inversión pública sin contar con certificación ambiental, pero financiados con recursos públicos.

Por ello, se requiere la aprobación de disposiciones para la adecuación de los proyectos de inversión pública a la “Directiva para la Concordancia entre el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el Sistema Nacional de Inversión Pública”, próximamente, Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, que hayan iniciado procedimientos o trámites con anterioridad a su entrada en vigencia.

3. Una de las obligaciones del Ministerio del Ambiente previstas en la mencionada Directiva consiste en la implementación de un aplicativo informático que permita a las entidades y empresas del sector público no financiero de los tres niveles de gobierno, solicitar vía

4. Internet la evaluación de los proyectos de inversión pública en la fase de pre-inversión que estén incluidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Sin embargo, habiendo transcurrido más de cuatro años de la vigencia de esta obligación, dicho aplicativo informático no ha sido implementado. En efecto, al cierre del presente informe, aún se encontraba en Fase de Prueba. En tal sentido, resulta de suma importancia su pronta implementación que, según el Ministerio del Ambiente, también permitirá a la autoridad sectorial competente realizar la categorización de proyectos de inversión de acuerdo al riesgo ambiental, así como emitir la Resolución de Clasificación, de ser el caso.

#### Sobre la revisión aleatoria de estudios de impacto ambiental

5. Nuestro ordenamiento jurídico prevé la obligación del Ministerio del Ambiente de revisar de manera aleatoria los estudios de impacto ambiental de proyectos aprobados por las autoridades competentes, con el propósito de disponer medidas para consolidar y mejorar el funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Dichos resultados y medidas debían ser puestas a disposición en su portal institucional.

Sobre el particular, el Ministerio del Ambiente reportó que, en siete años, realizó solo una revisión aleatoria a los estudios de impacto ambiental aprobados en el periodo 2010 - 2013. Entre los principales hallazgos, dicha entidad reporta que detectó una serie de debilidades y potencialidades del proceso de evaluación de los estudios de impacto ambiental. Sin embargo, al cierre de la presente supervisión, no se cumplió con publicar los resultados de dicha revisión, ni de las medidas establecidas para el mejoramiento del sistema.

Para la Defensoría del Pueblo, la ejecución periódica de la referida obligación permitirá realizar una revisión y monitoreo permanente del funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, lo que generará su mejora continua. Del mismo modo, la transparencia y puesta a disposición de dicha información contribuirá con la generación de confianza en la población respecto de la gestión estatal en esta materia.

En ese sentido, se requiere que el Ministerio del Ambiente determine la periodicidad con que se deberán realizar las revisiones aleatorias, así como un plazo máximo para la publicación de los resultados y las medidas establecidas para el mejoramiento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

#### Sobre la actualización del Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión

6. El Ministerio del Ambiente tiene la obligación de actualizar el “Listado de inclusión de Proyectos de Inversión comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental”. Este listado contiene el detalle de los proyectos que deben regirse por el sistema y, en consecuencia, que deben contar con certificación ambiental antes de su ejecución. Por este motivo, considerando que los alcances, envergadura e impactos de los proyectos pueden ir variando en el tiempo, se requiere una labor de permanente revisión y actualización.

De acuerdo con ello, la primera actualización del listado se realizó en el año 2011, a la cual se le realizó algunos ajustes puntuales. No obstante, se advierte que, habiendo

transcurrido más de cinco años de la primera actualización, el Ministerio del Ambiente no reportó haber convocado posteriormente a las autoridades ambientales competentes para revisar y, en caso se considere pertinente, aprobar una nueva actualización integral.

La falta de actualización del referido listado genera la existencia de proyectos de inversión que, por sus impactos ambientales, deberían contar con certificación ambiental, pero que al no encontrarse previstos, no les es exigible. Dicha debilidad fue advertida por la Defensoría del Pueblo en el caso de los proyectos urbanos que, en su ejecución, afectan o alteran áreas verdes o parques, por lo que fue materia de recomendación al Ministerio del Ambiente en el año 2015.

Por lo expuesto, es necesario que dicho Ministerio convoque a las autoridades ambientales competentes, así como a la Secretaría de Descentralización, a fin de que se revise el referido listado, e incluya nuevos proyectos que así lo ameriten, como el caso de la afectación de áreas verdes. Para tal efecto, resulta necesario prever la periodicidad de esta labor, de tal manera que pueda realizarse un seguimiento efectivo de su cumplimiento.

Sobre el rol del Ministerio del Ambiente en la identificación de la autoridad competente y/o determinar la exigibilidad de la certificación ambiental

7. Como resultado de la supervisión realizada se advirtió que algunos gobiernos regionales requerían información clara respecto a si contaban con competencia para emitir certificaciones ambientales. Asimismo, se advirtió que cerca de 200 expedientes eran atendidos por parte del Ministerio del Ambiente con el fin de que identifique a la autoridad ambiental competente o se determine la exigibilidad de la certificación ambiental.

A efectos de contar con información clara e idónea respecto de las competencias ambientales, resulta necesario que el Ministerio del Ambiente dé cumplimiento a la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, la misma que dispuso –en el año 2008– que elabore y apruebe, mediante decreto supremo, la matriz de delimitación de las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública y la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Al respecto, resulta pertinente señalar que el Ministerio del Ambiente envió una propuesta de matriz de competencias a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia de Consejo de Ministros para su correspondiente opinión favorable, la misma que continúa en evaluación. En tal sentido, dicha obligación se mantiene pendiente desde hace más de ocho años.

Esta medida permitirá prevenir el ejercicio irregular de estas competencias, así como reducir de manera significativa las solicitudes ingresadas para la identificación de la autoridad ambiental competente y, como resultado, el uso eficiente de los recursos con los que cuenta actualmente el Ministerio del Ambiente para atender dichas solicitudes.

Sobre la publicidad de la información ambiental generada en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

8. El Ministerio del Ambiente tiene la obligación de establecer un sistema electrónico para el registro de la información que se genere en el marco Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, en coordinación con las autoridades competentes para otorgar la certificación ambiental. Asimismo, este debe incorporar o enlazar la información al Sistema Nacional de Información Ambiental.

Sin embargo, aun cuando el Ministerio del Ambiente reporta que se realizaron acciones a fin de dar cumplimiento a la obligación supervisada, éstas no cumplieron con su objetivo debido al cambio de software que se realizó en la entidad. La implementación del referido sistema informático constituiría un importante avance en la transparencia y acceso a la información, así como en la articulación entre el citado ministerio y las autoridades competentes para otorgar la certificación ambiental, respecto a la información oficial que se genera en el marco del referido sistema.

En ese sentido, considerando que transcurrieron más de seis años desde que se hizo exigible esta obligación, es importante que el Ministerio del Ambiente priorice las acciones necesarias para implementar el sistema electrónico que permita incorporar la información generada en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, y enlazarla con el Sistema Nacional de Información Ambiental.

Sobre las capacidades institucionales del Ministerio del Ambiente

9. De acuerdo al Manual de Organización de Funciones (MOF) del Ministerio del Ambiente, el personal asignado a la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental para el cumplimiento de sus funciones sobre proyectos de inversión y sin considerar los referidos a evaluación ambiental estratégica, únicamente asciende a siete cargos. Sin embargo, debido a que la referida Dirección también administra el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, entre otras funciones, dichos funcionarios no realizan exclusivamente esta labor, lo que se refleja en los resultados de la presente supervisión.

Al respecto, la referida dirección reportó que, en el año 2015, únicamente contó con nueve funcionarios y con un presupuesto de S/ 796,557.06, lo cual –de acuerdo a lo manifestado por funcionarios de la mencionada instancia– debía de ser incrementado. Dicho número de personal y presupuesto resulta insuficiente si se toma en cuenta que es la instancia que ejecuta las labores propias de la rectoría que ejerce dicho ministerio, responsable de dar cumplimiento no solo de las obligaciones supervisadas, sino también de articular y cautelar el adecuado funcionamiento del sistema en coordinación con todas las entidades de los tres niveles de gobierno que ejercen competencias, sin perjuicio de las demás obligaciones encargadas como órgano de línea técnico-normativo.

En ese sentido, resulta fundamental la creación de una unidad orgánica al interior de la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental, que tenga a su cargo las labores de administración del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, que permita una adecuada labor. Para tal efecto, se le debe dotar del personal y presupuesto suficiente, de tal manera que cumpla con las funciones que a la fecha se

encuentran pendientes de ejecución y ejecute las obligaciones que deben realizarse de manera periódica pero que, a la fecha, solo se han realizado una única vez. Todo ello sin perjuicio de las acciones de seguimiento al funcionamiento del referido sistema, el análisis de sus fortalezas y debilidades, así como la elaboración de propuestas de alternativas de solución frente a los problemas que advierta.

## **DESCENTRALIZACIÓN DE LA COMPETENCIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**

10. Nuestro ordenamiento jurídico prevé que corresponde a las autoridades regionales y locales emitir la certificación ambiental de los proyectos de inversión que dentro del marco del proceso de descentralización resulten de su competencia. De acuerdo con ello, este proceso se rige por un conjunto de principios y procedimientos. Sin embargo, de acuerdo a la información reportada por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, ningún sector cumplió con transferir competencias en esta materia según lo previsto en la Ley de Bases de la Descentralización.

En tal sentido, salvo en las materias cuyas competencias fueron conferidas a los gobiernos regionales y locales por leyes expresas —como las actividades de pequeña minería y minería artesanal, acuicultura e infraestructura de residuos sólidos del ámbito municipal— ningún gobierno regional ni local tiene competencia para otorgar certificaciones ambientales.

11. Pese a ello, el Ministerio de Energía y Minas —respecto a las actividades de electricidad e hidrocarburos— y el Ministerio de la Producción —respecto a las actividades del sector Pesca—, emitieron resoluciones ministeriales aprobando la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, incumpliendo el procedimiento establecido para tal efecto. Sumado a ello, el Ministerio del Ambiente tomó en consideración dicha normativa sectorial en la “Primera Actualización del Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental”, indicando que estas competencias corresponden a los gobiernos regionales y locales, sin verificar que dichas supuestas transferencias cumplan con los requisitos de ley.

Como resultado, los gobiernos regionales de Amazonas, Ancash, Arequipa, Cajamarca, Callao, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Piura y Tacna emitieron certificación ambiental en las actividades mencionadas.

Por ello, se requiere que los Ministerios de Energía y Minas y de la Producción adecúen la transferencia de competencias en materia de certificación ambiental de las referidas actividades, a las disposiciones previstas en la Ley de Bases de la Descentralización y sus normas reglamentarias, en coordinación con la Secretaría de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros.

12. En adición a lo expuesto, se detectó que los gobiernos regionales de Ancash, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cusco, La Libertad y Lima emitieron certificación ambiental respecto a los sectores Agricultura, Defensa, Salud, Transportes y Vivienda, sin contar con competencias para realizar esta importante labor, lo cual también fue advertido por el Ministerio del Ambiente.

Por este motivo, resulta de máxima importancia fortalecer e intensificar la capacitación dirigida a los gobiernos regionales en relación a las entidades competentes para otorgar la certificación ambiental, a fin de prevenir un ejercicio irregular de competencias, sin perjuicio de las responsabilidades a las que hubiera lugar.

Así también, se deben fortalecer las acciones de coordinación entre el Ministerio del Ambiente, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia de Consejos de Ministros y las autoridades sectoriales, a efectos de evaluar la adopción de medidas destinadas a la realización de un ordenado proceso de descentralización en esta materia, considerando fundamentalmente las capacidades institucionales de los gobiernos regionales y locales.

### **BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PRINCIPALES OBLIGACIONES DEL SEIA A CARGO DE LAS AUTORIDADES SECTORIALES**

13. En la presente supervisión se priorizaron 12 obligaciones contenidas en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su Reglamento, así como en la Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial, con el objeto de evaluar el cumplimiento de las mismas por las ocho autoridades sectoriales que involucran 14 actividades económicas. No obstante, se detectó que, habiendo transcurrido más de seis años de vencido el plazo para elaborar o actualizar las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, ninguno de los ocho ministerios supervisados ha cumplido con las 12 obligaciones priorizadas.

Al respecto, los Ministerios de Agricultura y Riego y de la Producción –este último solo respecto al sector Industria–, son las autoridades sectoriales nacionales que cuentan con mayor avance, siendo que han cumplido ocho y nueve de las 12 obligaciones supervisadas, respectivamente. Por su parte, los Ministerios de Defensa y el de Transportes y Comunicaciones –respecto al sector Comunicaciones–, presentan un incipiente avance en la elaboración o actualización de las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, debido a que solo han cumplido con dos obligaciones, pese a haber transcurrido más de seis años de vencido el plazo para ello.

A continuación, se describen los hallazgos por cada obligación supervisada:

#### Sobre la obligación de aprobar o actualizar el Reglamento de Protección Ambiental

14. El Reglamento de Protección Ambiental Sectorial define los principios, lineamientos, derechos, obligaciones, procedimientos e instrumentos de carácter ambiental que rigen las actividades económicas reguladas por los ministerios del Poder Ejecutivo. En ese sentido, el plazo estipulado para que las autoridades sectoriales aprueben o actualicen el Reglamento venció el 27 de julio de 2012.
15. Como resultado de la supervisión, se tiene que –tras haber transcurrido más de cuatro años– solo los Ministerios de Agricultura y Riego y de Vivienda, Construcción y Saneamiento han cumplido con aprobar el Reglamento de Protección Ambiental, respecto de todos los sectores a su cargo.

Por otro lado, el Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud, Ministerio de la Producción –respecto de los sectores de Acuicultura y Pesca–, Ministerio de Transportes y

Comunicaciones –respecto del sector Transportes– y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo se encuentran en la etapa de formulación del proyecto del referido Reglamento en coordinación con el Ministerio del Ambiente, por lo que mantienen pendiente de cumplimiento esta obligación. Sumado a ello, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no reportó ningún avance respecto del sector Comunicaciones.

16. Por su parte, de los cinco sectores que debían actualizar y adecuar su Reglamento de Protección Ambiental, únicamente cumplieron los sectores Hidrocarburos, Industria y Minería (respecto de la actividad de explotación minera). De acuerdo con ello, el Ministerio de Energía y Minas mantiene pendiente la aprobación de la actualización del Reglamento de las actividades de exploración minera y del sector Electricidad, los cuales al cierre del presente informe, se encuentran pre-publicados.
17. Ninguna autoridad sectorial cumplió con la obligación supervisada dentro del plazo establecido para tal efecto. Por ello, se requiere intensificar la orientación que debe brindar el Ministerio del Ambiente para cumplir con estas labores. De acuerdo con ello, resulta necesario que la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente, en coordinación con las autoridades sectoriales, elabore y apruebe una guía para orientar a las autoridades sectoriales en la formulación y actualización del Reglamento, así como un cronograma y plazos para las autoridades que mantienen obligaciones normativas pendientes.

#### Sobre la obligación de aprobar o actualizar el Reglamento de Participación Ciudadana y la protección de este derecho

18. Según cifras que reporta la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, entre el año 2012 y el año 2015, los conflictos de carácter socioambiental representan en todos los años más del 60% del total, siendo las causas más recurrentes el temor o riesgo a una posible afectación ambiental, los problemas de relacionamiento y aspectos vinculados en una posible afectación a la propiedad y posesión de la tierra. Estos datos grafican la necesidad de involucrar a la población en la toma de decisiones estatales y de considerar su participación en estos procesos.

En efecto, el derecho a la participación ciudadana en el marco del proceso de evaluación de impacto ambiental reviste mucha importancia porque permite a la población contribuir en el proceso de toma de decisiones referidos al ambiente, como los vinculados a proyectos de inversión. En ese sentido, las autoridades sectoriales nacionales tienen la obligación de aprobar un Reglamento para el correcto ejercicio de este derecho en el marco de los proyectos de inversión de las actividades a su cargo.

Sin embargo, pese a regirse por la Ley General del Ambiente y el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, no se ha previsto en nuestro ordenamiento jurídico el contenido mínimo de este importante Reglamento. En consecuencia, resulta indispensable que la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente, regule el alcance y contenido mínimo del Reglamento. Asimismo, debe contemplarse la articulación de ésta normativa con la Ley de Consulta Previa a los pueblos indígenas.

19. Por otro lado, el plazo estipulado para que las autoridades sectoriales aprueben o actualicen el Reglamento de Participación Ciudadana Sectorial venció el 27 de julio de 2012. No obstante a ello, solo el Ministerio de Agricultura y Riego, cumplió con aprobar su correspondiente Reglamento de Participación Ciudadana.

Con relación a la obligación de aprobar este importante reglamento, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministerio de la Producción —respecto de los tres sectores a su cargo—, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo han formulado o se encuentran en formulación de sus correspondientes proyectos. Entretanto, los ministerios de Energía y Minas —respecto del sector Electricidad—, de Defensa, de Salud y de Transportes y Comunicaciones —respecto del sector Comunicaciones—, no presentan ningún avance.

Por otro lado, con relación a la obligación de actualizar y adecuar el Reglamento de Participación Ciudadana, solo el sector Transportes se encuentra en la formulación de su respectivo Reglamento de Participación Ciudadana. Sin embargo, el sector Minería y el sector Hidrocarburos, no cuentan con ningún nivel de avance al respecto, por lo que se requiere que el Ministerio de Energía y Minas priorice, actualice y adecúe los reglamentos aplicables a los sectores mencionados.

Sumado a ello, es necesario que la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente, en coordinación con las autoridades sectoriales, culmine la elaboración y apruebe una guía para orientarlas en la formulación y actualización del Reglamento de Participación Ciudadana Sectorial. Para tal efecto, dicho documento de carácter transectorial debe contener un cronograma y plazos para el cumplimiento de esta obligación. Además, se requiere que los ministerios que a la fecha no han dado cumplimiento con esta obligación prioricen esta labor.

20. La previsión normativa y la exigencia de ejecutar mecanismos de participación ciudadana son importantes para garantizar el respeto de este derecho de todos los ciudadanos. Sin embargo, ciertamente, no son suficientes. Al respecto, la Defensoría del Pueblo sostiene la necesidad de que la autoridad sectorial realice el monitoreo y evaluación de los procesos de participación ciudadana antes, durante y después de efectuada la evaluación de impacto ambiental. Esto permitirá asegurar la participación efectiva de todos los interesados durante el proceso de evaluación de impacto ambiental. Por este motivo, este constituye un aspecto en el que deben fortalecerse todas las autoridades ambientales sectoriales.

En efecto, pese a que los ministerios de Comercio Exterior y Turismo, Transportes y Comunicaciones y Energía y Minas —respecto de los sectores de Hidrocarburos y Electricidad— reportaron realizar dichas labores, en las reuniones sostenidas con estas autoridades, informaron de la realización de medidas que corresponden a los mecanismos de participación ciudadana previstos en el artículo 70° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, lo cual es diferente a las acciones de monitoreo y evaluación de la calidad de la información y participación que se debe realizar para controlar la adecuada implementación de tales mecanismos. Entretanto, los otros ministerios reportaron no estar implementando medidas de evaluación y monitoreo.

Sobre la transparencia y acceso a la información pública de las evaluaciones de impacto ambiental

21. Un aspecto que contribuye con una adecuada gestión social de los proyectos de inversión es, precisamente, cuando se lleva a cabo garantizando la transparencia y acceso a la información en torno al mismo, considerando el carácter público de toda información generada u obtenida respecto al ambiente y las actividades o medidas que lo afecten o que pudieran afectarlo, que se encuentre en poder o control de una entidad pública.

De acuerdo con ello, las entidades tienen la obligación de publicar en el portal de transparencia las resoluciones vinculadas a casos de contenido ambiental, la ruta del expediente y la localización del mismo, así como los proyectos de normas que regulan asuntos ambientales o que tengan efectos ambientales, para recibir opiniones y sugerencias de los interesados, entre otras de carácter ambiental. No obstante, los resultados de la presente supervisión evidenciaron que el sector Defensa no cumple con publicar la hoja de ruta de los expedientes administrativos.

Con relación a los proyectos normativos en materia ambiental, los sectores Agricultura y Defensa mantienen pendiente el cumplimiento de esta obligación. Cabe señalar que la Dirección General de Extracción y Producción Pesquera para Consumo Humano Indirecto del Ministerio de la Producción no remitió la información solicitada. Por lo expuesto, se requiere que los ministerios que tienen a cargo estas actividades den cumplimiento a estas obligaciones.

22. Por otro lado, las entidades públicas también tienen la obligación de establecer mecanismos para generar, organizar y sistematizar la información ambiental relativa a los sectores, áreas o actividades a su cargo. En concordancia con ello, deben contar con una persona u oficina responsable del manejo de la información ambiental en la entidad y de proporcionar la información a suministrarse al Sistema Nacional de Información Ambiental.

Al respecto, a pesar de que siete de las ocho autoridades sectoriales informaron que cuentan con una persona u oficina responsable del manejo de la información ambiental, la información pública ambiental no se encontraba disponible, y únicamente el sector Turismo reportó no contar con un responsable. En efecto, la información ambiental solicitada por la Defensoría del Pueblo fue remitida en el transcurso de un año. Asimismo, se constató que la información y data generada en materia de evaluación de impacto ambiental no es incorporada o enlazada al portal web del Sistema Nacional de Información Ambiental.

Por consiguiente, es necesario fortalecer y dotar de los recursos y herramientas necesarias a las oficinas o personal responsable de generar, organizar y sistematizar la información ambiental de las autoridades sectoriales, de tal manera que les permita cumplir con esta obligación en forma adecuada. En adición a ello, se requiere que publiquen en su portal web institucional la información ambiental que posean, produzcan o tengan disponible como resultado del ejercicio de sus funciones, conforme a lo dispuesto por la normativa aplicable.

De igual manera, es necesario que la Dirección General de Investigación e Información Ambiental del Ministerio del Ambiente, en coordinación con las autoridades sectoriales, elabore y apruebe un cronograma y plazos para incorporar o enlazar la información ambiental, particularmente, referida a la evaluación de impacto ambiental.

#### Sobre la consulta previa a los pueblos indígenas en la evaluación de impacto ambiental

23. La consulta previa es el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados con anterioridad a las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural y calidad de vida o desarrollo.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha manifestado en reiteradas ocasiones que se requiere consultar —entre otras medidas— la aprobación del estudio de impacto ambiental, teniendo en cuenta que durante la etapa de evaluación de impacto ambiental de un proyecto los pueblos indígenas deben conocer con exactitud las actividades que se pretenden realizar en su territorio, así como los impactos concretos en sus derechos a la tierra, a un ambiente adecuado, al acceso a los recursos naturales, su identidad cultural, la participación en los beneficios, entre otros. Sin embargo, a la fecha ello no se ha producido.

En tal sentido, corresponde a las entidades que adoptan las medidas administrativas, identificar las que deben ser objeto de consulta. De acuerdo con ello, corresponde a las entidades competentes en aprobar estudios ambientales —ministerios y Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles— llevar a cabo el proceso de consulta previa de aquellas medidas administrativas que impliquen afectaciones directas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Para tal efecto, también es necesario que el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, en coordinación con la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente, elabore y apruebe un programa de capacitación orientado a desarrollar las capacidades de las autoridades sectoriales en la implementación del proceso de consulta previa en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, así como guías para la adecuada implementación de los procesos de consulta previa en la evaluación de impacto ambiental de estos proyectos.

#### Sobre la obligación de elaborar o actualizar las guías específicas para la formulación de Términos de Referencia de los Estudios de Impacto Ambiental

24. Uno de los principales desafíos para lograr una adecuada evaluación de impacto ambiental de proyectos de inversión es contar con instrumentos de gestión ambiental que tengan información completa, veraz y con compromisos claros y detallados, de tal manera que se puedan prevenir impactos en forma oportuna y, cuando esto no fuera posible, la mitigación de los impactos. El contenido de los estudios ambientales es definido por sus términos de referencia, por lo que su elaboración adecuada es de máxima importancia.

Para lograr tal fin, se requiere contar con lineamientos y guías que orienten a los titulares de proyectos y le permitan contar con información suficiente y oportuna sobre sus

obligaciones legales y compromisos ambientales. De acuerdo con ello, nuestro ordenamiento jurídico ha previsto que las autoridades sectoriales tienen el deber de elaborar o actualizar guías específicas para la formulación de términos de referencia de los estudios de impacto ambiental relacionados con los proyectos de inversión clasificados, en función a los contenidos y criterios mínimos recogidos en los Anexos III y IV del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, exigibles para los estudios semidetallado y detallado, respectivamente.

Sobre el particular, el Ministerio de Agricultura y Riego y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones –respecto del sector Transportes– cuentan con guías para la formulación de términos de referencia de los estudios de impacto ambiental con anterioridad a que entrara en vigencia la obligación supervisada, las cuales deben ser adecuadas a la misma.

No obstante, ninguna de las autoridades sectoriales ha cumplido con elaborar o actualizar guías específicas para la formulación de términos de referencia de los estudios de impacto ambiental relacionados con los proyectos de inversión clasificados en las categorías II y III. Solo el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento han reportado la elaboración de un proyecto.

En tal sentido, se requiere que las autoridades sectoriales nacionales concluyan la elaboración y aprueben esta importante herramienta y que la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente elabore, en coordinación con estas autoridades, y apruebe lineamientos para orientar el cumplimiento de esta obligación, los cuales deben contener un cronograma y plazos para esta labor.

#### Sobre la aprobación de la clasificación anticipada y los términos de referencia comunes bajo las disposiciones del Decreto Supremo N° 060-2013-PCM

25. La Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental estableció la facultad de establecer los mecanismos para la clasificación y definición de los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental de actividades comunes. Sin embargo, en el año 2013, con la emisión del Decreto Supremo N° 060-2013-PCM, dictado con la finalidad de promover las inversiones, dicha facultad pasó a ser obligatoria.

La Defensoría del Pueblo sostiene que, aun cuando puedan existir proyectos con características similares y que pueden ser considerados “comunes”, no siempre las características geográficas son las mismas, debido a la diversidad de nuestro territorio, por lo que los impactos que generan en el ambiente difieren y, en consecuencia, las medidas por adoptar deben ser distintas en cada caso.

En efecto, aun cuando el Reglamento del Título II de la Ley N° 30327 estableció supuestos en los que, contando con una clasificación anticipada, se requiere la aprobación de términos de referencia específicos, cuando las actividades se realicen en áreas naturales protegidas, zonas contaminadas, áreas vulnerables, entre otros, en la evaluación de los términos de referencia; no se precisan con claridad cuáles son los casos ni grados de vulnerabilidad y alerta, ni se contemplan otros criterios referidos a la situación de las poblaciones del ámbito de influencia, quedando dicha aplicación a discrecionalidad del evaluador. En virtud a ello, es necesario que el Ministerio del Ambiente establezca en

forma clara y objetiva los criterios transversales para la aplicación de los términos de referencia para proyectos con características comunes.

26. Por otro lado, los proyectos de inversión que hayan sido clasificados anticipadamente por las autoridades sectoriales, quedan exceptuados de la evaluación preliminar. Al respecto, cabe recordar que la clasificación de los proyectos de inversión comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental obedece a criterios de protección ambiental, que buscan proteger la salud de las personas, la calidad ambiental, la diversidad biológica y sus componentes, entre otros aspectos.

Sin embargo, de la supervisión efectuada, se advierte que en el sector Acuicultura la clasificación anticipada se reguló en función a las categorías productivas de sus actividades, lo que no responde necesariamente a los criterios de protección ambiental previstos en el Anexo V del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, conforme a lo dispuesto en el artículo 37° del reglamento acotado.

En ese sentido, es importante que el Ministerio del Ambiente establezca lineamientos técnicos legales para orientar a las autoridades sectoriales en la clasificación anticipada de los proyectos de inversión comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, considerando los referidos criterios de protección ambiental.

Sobre el Contenido mínimo de la Evaluación Preliminar establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

27. Para determinar las medidas y planes que el titular del proyecto de inversión debe implementar a fin de prevenir, supervisar, controlar y corregir anticipadamente los impactos ambientales negativos, la autoridad sectorial debe identificar el nivel de impacto ambiental (leve, moderado o significativo) que puede producirse. Dicha labor se realiza en la etapa de la evaluación preliminar del proyecto de inversión propuesto. Para tal efecto, el titular debe presentar la referida evaluación preliminar de acuerdo al contenido mínimo estipulado en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, sin perjuicio de las disposiciones adicionales que requiera la autoridad sectorial.

No obstante, como resultado de la supervisión realizada, se advirtió que cuatro de las ocho autoridades sectoriales supervisadas no cumplieron con requerir la Evaluación Preliminar conforme al contenido previsto por nuestro ordenamiento jurídico, de acuerdo al siguiente detalle:

- El Ministerio de Energía y Minas –respecto del sector Minería, específicamente de las actividades de exploración minera– no exige el Plan de Contingencia.
- El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento no cumple con exigir los planes de Participación Ciudadana, de Seguimiento y Control, de Contingencias, de Cierre o Abandono, las Medidas de prevención, mitigación o corrección de los impactos ambientales, y el Cronograma de Ejecución.
- Los ministerios de Transportes y Comunicaciones –respecto del sector Comunicaciones– y de Defensa no cumplen con requerir el contenido mínimo

establecido en el Anexo VI del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

Cabe señalar que el Ministerio de Defensa informó que, si bien no cumple con la citada obligación, ha considerado incluirla en su proyecto de Reglamento de Protección Ambiental.

#### Sobre la implementación de registros sectoriales de entidades autorizadas para la elaboración de los estudios ambientales

28. Desde hace muchos años, uno de los principales retos de la evaluación de impacto ambiental en el Perú es generar mecanismos que permitan mejorar la calidad de los estudios ambientales, de tal manera que constituyan un instrumento idóneo para prevenir impactos y, cuando ello no fuera posible, mitigarlos. Para lograr este fin, resulta fundamental el rol de las consultoras ambientales, responsables de su elaboración por encargo del titular del proyecto de inversión, bajo el marco de las obligaciones legales establecidas por la autoridad competente.

Precisamente, una de estas obligaciones consiste en estar inscrito en un registro creado con el objeto de asegurar la idoneidad en la elaboración de los estudios ambientales, así como garantizar la calidad de la información que contienen. Actualmente, los registros se encuentran a cargo de las autoridades sectoriales y –respecto de los sectores transferidos– a cargo del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, entidad que tiene a su cargo el Registro Nacional de Consultoras Ambientales, que busca constituirse en una base informatizada, única, interconectada y pública.

No obstante la importancia de este instrumento, como resultado de la supervisión, se detectó que los ministerios de Salud y de Transportes y Comunicaciones –respecto del sector Comunicaciones– no cumplieron con implementar el registro correspondiente. El Ministerio de Salud creó un registro, pero su implementación estaba prevista para finales del año 2016. Por su parte, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones reportó que solo cuenta con un proyecto de resolución ministerial para la creación y reglamentación de su registro, el cual fue remitido al Ministerio del Ambiente para su opinión. Por ello, se requiere que estos ministerios den cumplimiento a esta obligación.

#### Sobre la obligación de clasificar los proyectos de inversión en las categorías I, II, III

29. Los proyectos de inversión deben ser clasificados por las autoridades competentes en la categoría I, II o III, de acuerdo al nivel de impacto ambiental, que puede ser leve, moderado o significativo. Una vez clasificado el proyecto de inversión, el titular se encuentra en la obligación de implementar las medidas y planes que resulten adecuados al nivel del impacto ambiental identificado. Por ello, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su Reglamento establecen la obligación de realizar la clasificación en las categorías mencionadas.

Como resultado de la presente supervisión, se advierte que, de las ocho autoridades sectoriales analizadas, el Ministerio de la Producción –respecto a los sectores Pesca y Acuicultura– mantiene pendiente esta tarea. El citado ministerio informó que, tanto en el

Reglamento de la Ley General de Pesca como en el Reglamento de la Ley General de Acuicultura, solo se prevén las categorías I y II debido a que los proyectos de inversión pesqueros y acuícolas existentes a la fecha no generan impactos ambientales significativos que ameriten clasificarlos en la Categoría III. No obstante, para la Defensoría del Pueblo, ello no implica que en el futuro no se presenten proyectos con impactos significativos, por lo que se debe contemplar dicha posibilidad como resultado de una evaluación en cada caso.

30. Sumado a ello, el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental establece que la autoridad sectorial debe clasificar los proyectos de inversión de acuerdo a los criterios de protección ambiental detallados en el Anexo V. Asimismo, para la Categoría II, debe tener en cuenta que los efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas fácilmente aplicables, mientras que, para la Categoría III, debe considerar aquellos proyectos cuyas características, envergadura o localización pueden producir impactos ambientales negativos significativos, cuantitativa o cualitativamente, en uno, varios o la totalidad de componentes del ambiente.

Sin embargo, no se precisa el alcance técnico de los criterios señalados, ni de las condiciones descritas para la definición de las categorías II y III, con lo cual se permite un margen de discrecionalidad a la autoridad sectorial en la clasificación de los proyectos de inversión de su competencia. Por esta razón, se requiere que la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente, en coordinación con las autoridades sectoriales, elabore y apruebe los lineamientos técnicos que precisen el alcance de los criterios de protección ambiental, para clasificar adecuadamente los proyectos de inversión comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

#### Sobre la obligación de requerir la inclusión de las medidas y planes previstos para los Estudios Ambientales

31. Las medidas necesarias para evitar o reducir el impacto ambiental a niveles tolerables se prevén considerando la evaluación realizada desde los diferentes espacios –físicos, biológicos y sociales– y periodos de tiempo –en el corto y largo plazo– que involucran al proyecto de inversión propuesto. En ese sentido, los estudios ambientales contienen medidas y planes que tienen por objetivo realizar esta tarea.

Con relación a los proyectos de inversión en los que se prevé la generación de impactos ambientales leves, la Declaración de Impacto Ambiental debe incluir –como mínimo– medidas de mitigación, así como planes de participación ciudadana; seguimiento y control; contingencia; y, cierre o abandono. Pese a ello, como resultado de la supervisión efectuada, se detectó que tres de las ocho autoridades sectoriales supervisadas no cumplen con requerir a los titulares de los proyectos de inversión la totalidad de los planes que deben contener las Declaraciones de Impacto Ambiental, de acuerdo al siguiente detalle:

- El Ministerio de Energía y Minas:

- Respecto del sector Minería, específicamente de las actividades de exploración minera– no requiere los planes de Seguimiento y Control, de Contingencia y de Cierre o Abandono.
- Respecto del sector Hidrocarburos, no requiere el Plan de Participación Ciudadana.
- Respecto del sector Electricidad, no requiere el Plan de Seguimiento y Control.
- El Ministerio de Defensa no requiere los planes de Participación Ciudadana y Seguimiento y Control, así como las medidas de mitigación.
- El Ministerio de Transportes y Comunicaciones –respecto al sector Comunicaciones– no requiere el Plan de Contingencia.

En ese sentido, se requiere que las mencionadas autoridades cumplan con requerir a los titulares de los proyectos de inversión la totalidad de los planes que deben contener las Declaraciones de Impacto Ambiental.

32. Asimismo, con relación a los proyectos que pueden generar impactos ambientales moderados o de carácter significativo, el Estudio de Impacto Ambiental semidetallado y el Estudio de Impacto Ambiental detallado deben incorporar –como mínimo– planes de participación ciudadana; manejo ambiental; vigilancia ambiental; contingencia; cierre o abandono; y, de ser el caso, relaciones comunitarias.

No obstante, la presente supervisión evidenció que cuatro de las ocho autoridades sectoriales supervisadas no cumplen con requerir a los titulares de los proyectos de inversión la totalidad de los planes que deben contener los Estudios de Impacto Ambiental semidetallado y detallado, de acuerdo al siguiente detalle:

- El Ministerio de Energía y Minas –específicamente el sector Electricidad– no requiere los planes de Manejo Ambiental, de Vigilancia Ambiental y de Relaciones Comunitarias, respecto de los proyectos de inversión que no cuentan con características comunes.
- El Ministerio de Transportes y Comunicaciones –respecto del sector Transportes– no requiere los planes de Vigilancia Ambiental y de Relaciones Comunitarias.
- El Ministerio de Agricultura y Riego no cumple con requerir el Plan de Relaciones Comunitarias, para la Categoría III.
- El Ministerio de la Producción, respecto a los sectores de Pesca y Acuicultura, no cumple con requerir los planes para la Categoría III.

Cabe señalar que los ministerios de Comercio Exterior y Turismo y de Defensa no reportaron la información solicitada. Sin embargo, señalaron tener dicha previsión normativa en sus respectivos proyectos de reglamento ambiental.

En ese sentido, se requiere que las mencionadas autoridades cumplan con requerir a los titulares de los proyectos de inversión la totalidad de los planes que deben contener los

Estudios de Impacto Ambiental semidetallados y detallados, de acuerdo a lo señalado en el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

33. Por otro lado, es importante señalar que las normas que rigen el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental no precisan el alcance técnico de las medidas y planes contenidos en los instrumentos de gestión ambiental mencionados. Por este motivo, las autoridades sectoriales tienen un margen de discrecionalidad respecto a su aplicación en la evaluación de impacto ambiental, lo cual repercute directamente en las medidas que adoptará el titular del proyecto de inversión para evitar o reducir el impacto ambiental y social.

En consecuencia, es necesario que la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente, en coordinación con las autoridades sectoriales, elabore y apruebe los lineamientos que precisen el alcance técnico de las medidas y los planes contenidos en la Declaración de Impacto Ambiental, así como en el Estudio de Impacto Ambiental semidetallado y en el Estudio de Impacto Ambiental detallado.

Sobre la articulación entre el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

34. Un adecuado Sistema Nacional de Gestión Ambiental permite que los sistemas que lo integran articulen entre sí, de tal manera que contribuyan al cumplimiento de los fines que persigue. Así, por ejemplo, el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental puede contribuir con los fines del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Sobre el particular, desde el año 2009, nuestro ordenamiento jurídico prevé que si la autoridad supervisora advierte que los impactos ambientales negativos generados difieren de manera significativa a los declarados en la certificación ambiental, deberá requerir al titular la adopción de las medidas correctivas necesarias para mitigar sus efectos, sin perjuicio de requerir la actualización del estudio ambiental, ante la autoridad competente.

Como resultado de la presente supervisión se advirtió que, desde el inicio de sus funciones hasta el 16 de mayo de 2016, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental –entidad que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental– solo requirió en 10 ocasiones la actualización del instrumento de gestión ambiental. Dichos requerimientos fueron posteriores a la emisión de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, a través de la cual se reguló –seis años después– la obligación supervisada.

Por ello, se requiere que el citado organismo intensifique la verificación de los impactos producidos y los consignados en el instrumento de gestión ambiental aprobado y, al mismo tiempo, la coordinación con las autoridades competentes para otorgar la certificación ambiental, a fin de que estas evalúen las solicitudes de actualización sobre la base de lo detectado por la autoridad fiscalizadora.

Sobre la necesidad de contemplar dentro de los estudios ambientales el compromiso de respetar el derecho de propiedad

35. Otro aspecto que debe ser contemplado con mucha claridad en los estudios ambientales son los impactos sociales, considerando que nuestro ordenamiento jurídico prevé que toda referencia al impacto ambiental comprende los impactos sociales que estuvieran relacionados, como las afectaciones a la propiedad. En efecto, conforme se expuso precedentemente, una de las causas más recurrentes en los conflictos de carácter socioambiental se encuentra referidas a posibles afectaciones a la propiedad y posesión de la tierra, como consecuencia de la ejecución de proyectos de inversión.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo detectó, por ejemplo, que en el sector Energía y Minas existen serias dificultades para supervisar que los titulares de los proyectos de inversión cumplan con respetar el derecho de propiedad, debido a que ninguna autoridad del sector se considera competente para cumplir con esta importante labor. Por este motivo, se requiere que se incorpore este aspecto dentro de los compromisos contenidos en los instrumentos de gestión ambiental, de tal manera que pueda ser supervisado por las entidades de fiscalización ambiental correspondientes.

Sobre la necesidad de realizar precisiones al contenido del Plan de Contingencia de los estudios ambientales

36. En adición a lo expuesto, en el marco del ejercicio de sus competencias, la Defensoría del Pueblo detectó serias deficiencias en la atención de impactos sociales y ayuda humanitaria frente a los accidentes ambientales producidos en el marco del desarrollo de proyectos de inversión, como los derrames petroleros ocurridos en la Amazonía. En ese sentido, el Estado debería contar con las herramientas legales necesarias para exigir la atención oportuna de las afectaciones causadas por los mencionados accidentes.

De acuerdo con ello, dichas medidas deberían estar previstas con claridad en el Plan de Contingencia de los estudios ambientales. En efecto, se requiere que el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental contemple expresamente que el Plan de Contingencia de los estudios ambientales (Categoría I, II y III), contenga las acciones y protocolos a realizar por el titular para la atención de los impactos sociales producidos por las contingencias, como la previsión de agua, alimentos y atención de salud.

Sobre la obligación de regular medidas o instrumentos de gestión ambiental de cierre o abandono

37. De acuerdo con información oficial, en el Perú existen 8,854 pasivos ambientales producidos por antiguas operaciones mineras y se estima que existirían alrededor de 6,065 derivados de actividades de hidrocarburos, lo cual viene produciendo graves impactos al ambiente, a la propiedad y a la población en general, hasta la actualidad. Ambas cifras son el resultado de las deficiencias estatales —en dicho momento— para regular y exigir el cumplimiento de estándares ambientales al momento de concluir un proyecto de inversión. Por ello, es muy importante garantizar la observancia de las

normas ambientales durante los periodos de cese, cierre o suspensión temporal o parcial de las operaciones.

Dada su relevancia, nuestro ordenamiento jurídico ha previsto que las autoridades sectoriales tienen la obligación de regular a los titulares de proyectos de inversión las adecuadas medidas o instrumentos de gestión de cierre o abandono, con la finalidad de evitar impactos negativos en el ambiente y la sociedad durante los periodos mencionados.

Sobre el particular, en los sectores Defensa, Transportes, Comunicaciones, Electricidad, Acuicultura, Pesca, Salud –respecto a las actividades distintas a la infraestructura de residuos sólidos– y Turismo la normativa sectorial no contempla expresamente esta obligación. No obstante, vienen trabajando en proyectos normativos para su incorporación, a excepción de Comunicaciones y Salud –respecto a las actividades mencionadas–, que no evidenciaron avances al respecto. En consecuencia, es necesario que los ministerios a cargo de los citados sectores regulen estas medidas.

38. Sumado a ello, es importante señalar que las normas que rigen el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental no precisan el alcance técnico de estas medidas, con lo cual podrían estar siendo aplicados sin considerar los fines por las que se crearon. En consecuencia, es necesario que la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente, en coordinación con las autoridades sectoriales, elabore y apruebe los lineamientos para orientarlos en la regulación de las medidas o instrumentos de gestión ambiental de cierre o abandono.

Sobre la obligación de regular la modificación, suspensión y cancelación de la certificación ambiental

39. Durante el desarrollo de los proyectos de inversión pueden presentarse situaciones en las que deban realizarse modificaciones en su ejecución. Dicha situación puede generar impactos ambientales y sociales distintos a lo planificados inicialmente. Por ello, es una obligación de las autoridades sectoriales regular las condiciones y procedimientos para modificar los instrumentos de gestión ambiental de proyectos de inversión y, de esta manera, realizar una correcta evaluación de estos impactos, y disponer medidas para prevenirlos o mitigarlos.

Sin embargo, como resultado de la supervisión, se detectó que en los sectores Acuicultura, Agricultura, Defensa, Electricidad, Pesca, Transportes y Turismo la previsión de las condiciones y procedimientos para la modificación de la certificación ambiental se encuentra en proyectos normativos que vienen trabajando. De otro lado, en los sectores Comunicaciones, Salud y Vivienda no se registra ningún tipo de avance. De acuerdo con ello, resulta de gran importancia que los ministerios a cargo de estos sectores cumplan esta obligación.

40. Sumado a ello, es preciso mencionar que, en virtud de los Decretos Supremos N° 054-2013-PCM y N° 060-2013-PCM, dictados con el propósito de promover las inversiones, el procedimiento de modificación de la certificación ambiental no resulta aplicable en los casos que el titular que cuente con un instrumento de gestión ambiental aprobado y se trate de modificaciones de componentes auxiliares o ampliaciones que no generen impactos ambientales significativos o cuando se trate de mejoras tecnológicas, debiendo

presentar únicamente un informe técnico sustentatorio con anterioridad a su implementación.

Al respecto, resulta de máxima importancia la inmediata aprobación de criterios uniformes de carácter transectorial por parte del Ministerio del Ambiente, que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, que permitan prevenir la aplicación discrecional e indiscriminada del informe técnico sustentatorio. Caso contrario, los sectores responsables de promover las inversiones podrían establecer criterios que no garanticen la adecuada protección del ambiente y de los derechos de las personas.

41. Del mismo modo, puede darse el caso en que, con posterioridad al otorgamiento de la certificación ambiental, desaparezcan las condiciones para su otorgamiento o se produzca una situación o comportamiento que amerite que el titular del proyecto pierda la certificación ambiental o ésta se suspenda. Por este motivo, nuestro ordenamiento jurídico prevé la obligación de las autoridades sectoriales de regular las condiciones y procedimientos para suspender o cancelar la certificación ambiental.

Ahora bien, tratándose de la suspensión de la certificación ambiental, preocupa que ninguna autoridad sectorial cumpla con regular sus condiciones y procedimientos. Por este motivo, es necesario que las autoridades competentes prioricen el cumplimiento de esta obligación.

Entretanto, con relación a las condiciones para la cancelación de la certificación ambiental, es preciso indicar que únicamente los sectores Agricultura e Industria dieron cumplimiento a esta obligación. En tal sentido, se requiere que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Defensa, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de la Producción —respecto de los sectores Pesca y Acuicultura—, Ministerio de Salud, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento den cumplimiento a esta obligación.

Sobre el particular, es preciso mencionar que el Ministerio de Energía y Minas —durante las reuniones de trabajo interinstitucional sostenidas— señaló que el responsable de aprobar las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la suspensión y cancelación de la certificación ambiental es el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Al respecto, la Defensoría del Pueblo recuerda que las normas que regulan el procedimiento administrativo general prevén que, únicamente la autoridad jurisdiccional y la entidad que emite el acto administrativo pueden declarar su nulidad, revocación o suspensión.

Esta falta de claridad en las obligaciones de las entidades sectoriales evidencia la necesidad de que el Ministerio del Ambiente, en coordinación con las autoridades sectoriales, elabore y apruebe lineamientos para establecer las condiciones y procedimientos bajo los cuales se determinará la suspensión y cancelación de la certificación ambiental.

Sobre la capacidad institucional de las Autoridades Sectoriales para cumplir con lo dispuesto en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

42. La Defensoría del Pueblo ha sostenido en reiteradas oportunidades la necesidad de que las autoridades responsables de llevar a cabo los procesos de evaluación de impacto ambiental cuenten con las capacidades institucionales suficientes para ejercer estas funciones en forma eficiente, rigurosa e imparcial. Para tal efecto, se les debe dotar de los recursos que les permitan contar con recursos económicos, capacidades técnicas y logística necesaria para el desarrollo de sus actividades.

Sobre el particular, como resultado de la presente supervisión se evidenció que el Ministerio de Energía y Minas es la autoridad sectorial que mayor presupuesto destinó para el cumplimiento de sus funciones en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental en los últimos seis años. Entretanto, el Ministerio de Salud es la autoridad sectorial que destinó el menor presupuesto para el cumplimiento de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de su competencia, seguido por el Ministerio de la Producción, respecto al sector Industria.

43. Con relación al personal especializado con el que contaron las autoridades sectoriales para la evaluación de los instrumentos de gestión ambiental, se observó que, en el año 2015, el sector Minería contó con el mayor número de personal, pues asignó 46 profesionales para la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión de su competencia; a diferencia del sector Defensa que contó con la menor cifra ese año (tres especialistas). De igual manera, el sector Minería es el que contó con el mayor promedio anual de personal especializado para evaluar los instrumentos de gestión ambiental durante dicho periodo (49 especialistas), a diferencia del sector Defensa que contó con el menor promedio anual de profesionales durante ese mismo periodo (tres especialistas).

44. Respecto a la relación que existe entre el número de especialistas y el número de instrumentos de gestión ambiental evaluados, si se considerara que el total de especialistas se dedicara de manera exclusiva a la evaluación de instrumentos de gestión ambiental -lo cual no ocurre en la mayoría de los casos-, se tiene que el sector Defensa, es el que presenta mayor carga laboral por especialista, durante el periodo 2010 – 2015. Por ejemplo, solo en el 2015 cada especialista habría evaluado 60 instrumentos de gestión ambiental, mientras que en los sectores de Minería y Energía, cada especialista evaluó tres y dos instrumentos de gestión ambiental, respectivamente.

Considerando lo expuesto, es necesario fortalecer a la instancia responsable de esta labor, de modo que cuente con el personal necesario para realizar estas funciones, más aún, teniendo en cuenta que alrededor del 50% del total de instrumentos de gestión ambiental evaluados en el sector Defensa, durante los últimos seis años, corresponden a la Categoría II, es decir, comprenden impactos ambientales y sociales de carácter moderado.

45. Por otro lado, el Despacho Viceministerial de Comunicaciones tiene como órgano de línea a la Dirección General de Regulación y Asuntos Internacionales de Comunicaciones, responsable –entre otros aspectos– de formular normas en materia de medio ambiente y coordinar con otras entidades en representación del subsector, asuntos relacionados con la gestión ambiental.

No obstante, dicho Viceministerio no cuenta con un órgano de línea con competencia para la evaluación y certificación ambiental de los proyectos de inversión de su competencia, a diferencia del sector Transportes, por lo que la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales es el órgano de línea del Despacho Viceministerial de Transportes que se encarga actualmente de esta función.

Esta distribución de funciones –dos órganos de línea pertenecientes a viceministerios diferentes– dificulta seriamente las labores de articulación al interior de un mismo sector. Al respecto, cabe señalar que el sector Comunicaciones es el que presenta el mayor número de incumplimientos respecto a las obligaciones supervisadas, de modo que es preciso establecer una instancia especializada dentro del Viceministerio de Comunicaciones, que asuma las competencias de todos los aspectos vinculados a la evaluación de impacto ambiental de su competencia.

46. Asimismo, se detectó una deficiencia similar en la estructura orgánica del Ministerio de la Producción. El Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 343-2012-PRODUCE, establece que la Dirección General de Extracción y Producción Pesquera para Consumo Humano Indirecto y la Dirección General de Extracción y Producción Pesquera para Consumo Humano Directo evaluarán el impacto ambiental de los proyectos de inversión correspondientes a los sectores Pesca y Acuicultura, respectivamente. Sumado a ello, dispone que la Dirección de Ordenamiento Pesquero y Acuícola evalúa, califica y registra a las entidades que se dediquen a la elaboración de estudios ambientales de las actividades pesqueras y acuícolas, en el marco de la normativa vigente.

Al respecto, siguiendo la misma línea de lo sostenido en el punto anterior, el escenario descrito dificulta la integralidad y complementariedad con la que deben ejecutarse las funciones vinculadas al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, por lo que es fundamental que el Viceministerio de Pesquería cuente con un órgano de línea que ejecute, entre otras funciones de carácter ambiental, las relacionadas a la evaluación ambiental de los proyectos de inversión sujetos a los sectores Pesca y Acuicultura.

## **SUPERVISIÓN DE LAS PRINCIPALES OBLIGACIONES IMPLEMENTADAS POR EL SERVICIO NACIONAL DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL PARA LAS INVERSIONES SOSTENIBLES**

### Sobre los Estudios de Impacto Ambiental excluidos de la competencia del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles

47. El numeral 1.3 del artículo 1° la Ley de Creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles establece que esta entidad tiene la función de revisión y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental detallados, regulados en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y sus normas reglamentarias, salvo los estudios de impacto ambiental detallados que expresamente se excluyan por decreto supremo, los que serán evaluados por el sector que disponga dicha norma.

De acuerdo con esta medida, podrían ser competentes dos autoridades distintas para la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental detallados, vale decir, el Servicio

Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles y las autoridades sectoriales. No obstante, no se han expuesto las consideraciones técnicas y legales que justifiquen esta exclusión.

Por consiguiente, es necesario que el Congreso de la República derogue el numeral 1.3 del artículo 1° de la Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, Ley N° 29968 que establece la referida exclusión, con el objeto de asegurar la coherencia en el ejercicio de las funciones públicas relacionadas con el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, así como en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental y otras obligaciones de nivel nacional, regional y local.

Sobre los plazos de los procesos de transferencia de funciones de las Autoridades Sectoriales al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles

48. El Ministerio del Ambiente, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y Presidente del Consejo Directivo del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, tiene la facultad de realizar los ajustes necesarios para garantizar la adecuada implementación de los procesos de transferencia de funciones de las autoridades sectoriales al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles.

Al respecto, el Decreto Supremo N° 006-2015-MINAM, que aprobó el cronograma de transferencia de funciones, no establece un plazo para hacer efectivos los procesos de transferencia de cada autoridad sectorial, por lo que, estos pueden extenderse de manera indefinida, propiciando escenarios que no permiten la coherencia entre las funciones que ejercen las autoridades sectoriales.

En consecuencia, es necesario que el Ministerio del Ambiente modifique el referido decreto supremo, precisando un plazo máximo de ejecución de los procesos de transferencia de funciones de cada autoridad sectorial al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles.

Sobre la regulación sectorial aplicable a la evaluación de impacto ambiental realizada por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles

49. El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles ejerce sus competencias de evaluación de impacto ambiental, en aquellos casos en los que el proceso de transferencia de las mismas ha concluido, para lo cual continuará aplicando la normativa sectorial correspondiente, así como las funciones generales asignadas a esta entidad a través de su norma de creación.

Dentro de ese contexto, en la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo, se observó que diversas normas sectoriales no están adecuadas a la regulación del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y no cumplen con las disposiciones contenidas en la Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial. No obstante, dicha entidad tiene la facultad de aprobar disposiciones específicas de carácter administrativo y procedimental que en materia de su competencia requiera para ejercer las funciones transferidas.

Por consiguiente, respecto a las funciones transferidas de las autoridades sectoriales de Energía, Minería y Transportes, es necesario que el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, elabore y apruebe:

- Las guías específicas para la formulación de los términos de referencia comunes, específicos y básicos de los estudios de impacto ambiental detallados a su cargo, considerando lo establecido en el Anexo IV del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Las guías específicas para la formulación de los planes contenidos en los estudios de impacto ambiental detallado, conforme a lo previsto en el artículo 28° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Las condiciones y procedimientos para la suspensión y cancelación de la certificación ambiental.

#### Sobre la implementación de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental

50. La Ventanilla Única de Certificación Ambiental es una herramienta que está orientada a ser el único sistema de procedimientos de evaluación del impacto ambiental. Para tal efecto, a propuesta de Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, el Ministerio del Ambiente aprueba las disposiciones que resulten necesarias para su efectiva implementación. Asimismo, los opinantes técnicos y las entidades autoritativas tienen la obligación de permitir la interoperabilidad de sus sistemas con esta entidad para las actividades requeridas en el proceso de Certificación Ambiental Global.

Con relación a las funciones transferidas de los sectores Energía (Hidrocarburos y Electricidad), Minería y Transportes, dicha entidad creó la plataforma informática para la Ventanilla Única de Certificación Ambiental para Energía y Transportes; mientras que, de manera temporal –a fin de garantizar una adecuada transición– las solicitudes de certificación ambiental de los Estudios de Impacto Ambiental detallados del sector Minería continuarán ingresando al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles a través del Sistema de Evaluación Ambiental en Línea, que es administrado por el Ministerio de Energía y Minas. Asimismo, las plataformas informáticas mencionadas no están integradas entre sí y no tienen interoperabilidad con los sistemas de los opinantes técnicos y las entidades autoritativas.

Por consiguiente, se requiere que el Ministerio del Ambiente apruebe los dispositivos técnicos y legales propuestos por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, a fin de permitir la interoperabilidad de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental.

#### Sobre la implementación del Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales

51. El Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales es una base informatizada, única, interconectada y pública, que agrupa las certificaciones ambientales de alcance nacional o multirregional concedidas o denegadas por las autoridades competentes. De acuerdo con ello, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles tiene la obligación de administrar, implementar y publicar este Registro.

Sin embargo, como resultado de la presente supervisión, se evidencia que dicha entidad aún no ha cumplido con implementar este registro, emitir los manuales, guías y protocolos necesarios para su operatividad, ni con publicarlo en su portal web institucional. En consecuencia, es necesario que el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles implemente el Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales, elabore y apruebe las disposiciones técnicas y legales necesarias para su efectiva operatividad, y cumpla con publicarlo en su portal web institucional.

#### Sobre la Certificación Ambiental Global

52. La certificación ambiental global es un acto administrativo emitido por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, a través del cual se aprueba el estudio ambiental de Categoría III, integrando a esta los títulos habilitantes que correspondan a la naturaleza del proyecto y que están relacionados al procedimiento de certificación ambiental, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. El referido instrumento representa una importante oportunidad para optimizar el procedimiento a través el cual se otorga la certificación ambiental. Sin embargo, para la Defensoría del Pueblo la mencionada integración de procedimientos no debe implicar, bajo ninguna circunstancia, la flexibilización de la rigurosidad y calidad de la evaluación de impacto ambiental ni de la evaluación realizada por las entidades que otorgan los títulos habilitantes integrados.

## RECOMENDACIONES

### SUPERVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS PRINCIPALES OBLIGACIONES DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

#### Al Ministerio del Ambiente:

1. **MODIFICAR** la “Directiva para la Concordancia entre el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el Sistema Nacional de Inversión Pública”, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de mantener una adecuada articulación entre el primero y el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
2. **APROBAR** disposiciones de adecuación a la “Directiva para la Concordancia entre el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el Sistema Nacional de Inversión Pública”, próximamente Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, para los proyectos de inversión pública que hayan iniciado procedimientos o trámites con anterioridad a la entrada de vigencia de la misma.
3. **DISPONER** las acciones necesarias para la implementación efectiva del aplicativo informático al que se refiere la Sexta Disposición Complementaria de la “Directiva para la Concordancia entre el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y el Sistema Nacional de Inversión Pública”, próximamente Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
4. **PUBLICAR**, a través del Portal Institucional del Ministerio del Ambiente, los resultados del procedimiento de revisión aleatoria realizada entre los años 2010 y 2013, así como las medidas establecidas para el mejoramiento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
5. **APROBAR** las disposiciones correspondientes a fin de establecer la periodicidad con que se realizarán las revisiones aleatorias; así como un plazo máximo para la publicación de los resultados y las medidas establecidas para el mejoramiento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental en el Portal Institucional del Ministerio del Ambiente.
6. **ACTUALIZAR** el Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, en coordinación con las autoridades ambientales competentes y con la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Para tal efecto, se debe considerar, entre otros aspectos, lo siguiente:
  - Proyectos de inversión comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, transferidos de los ministerios a los gobiernos regionales y locales en el marco del proceso de descentralización, así como aquellos delegados o asumidos por los gobiernos regionales en virtud de leyes expresas.
  - Incluir los proyectos de inversión propuestos en el ámbito urbano que impliquen la afectación o alteración de parques y áreas verdes, y no solo de los parques metropolitanos y zonales.

7. **APROBAR** las disposiciones correspondientes a fin de establecer la periodicidad con que se llevará a cabo la revisión del Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, conforme lo dispone el artículo 21° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
8. **IMPLEMENTAR** el sistema electrónico que permita incorporar la información generada en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, y enlazarla con el Sistema Nacional de Información Ambiental, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 60° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
9. **CREAR** una unidad orgánica al interior de la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental, a cargo de la administración del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, dotándola de presupuesto suficiente y el número de personal adecuado y debidamente capacitado para el cumplimiento de las importantes funciones a su cargo.

**A la Secretaría de Gestión Pública y la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros**

10. **CULMINAR** la revisión de la matriz de delimitación de las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno que el Ministerio del Ambiente envió para opinión, conforme lo establece la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

**Al Ministerio del Ambiente en coordinación con la Secretaría de Gestión Pública y la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros**

11. **APROBAR** la matriz de delimitación de las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno, conforme lo establece la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

**DESCENTRALIZACIÓN DE LA COMPETENCIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**

**Al Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de la Producción y a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros**

12. **DISPONER** las acciones correspondientes, a fin de adecuar y regularizar la transferencia de competencias y funciones en materia de certificación ambiental en el marco del proceso de descentralización, con relación a las actividades de electricidad e hidrocarburos, así como a las actividades del sector Pesca, respectivamente.

**A la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros**

13. **INCREMENTAR** las acciones de coordinación y capacitación a las autoridades sectoriales y a los gobiernos regionales y locales, a fin de que la transferencia de

competencias y funciones en materia de certificación ambiental se realice en estricto cumplimiento de las normas que regulan el proceso de descentralización.

14. **ESTABLECER** como requisito para efectos de la transferencia de funciones en materia de certificación ambiental en el marco del proceso de descentralización y de delegación de estas competencias y funciones, la evaluación de las capacidades institucionales de los gobiernos regionales y locales que asumen dichas competencias.

**Al Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Defensa, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de la Producción, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Salud y Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros**

15. **DETERMINAR** las capacidades institucionales mínimas que deben tener los gobiernos locales y regionales para asumir –vía delegación, transferencia o cualquier otro mecanismo previsto– la competencia en certificación ambiental.

**Al Ministerio del Ambiente**

16. **INCREMENTAR** la capacitación a los gobiernos regionales sobre las entidades competentes para otorgar la certificación ambiental.

**A los gobiernos regionales**

17. **ABSTENERSE** de otorgar certificaciones ambientales respecto de las actividades cuyas competencias no se les haya delegado según las formalidades de ley o transferido en el marco del proceso de descentralización, según lo previsto en la normativa aplicable o por noma especial.

**Al Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y a los gobiernos regionales de Ancash, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cusco, La Libertad y Lima**

18. **DETERMINAR** la situación legal de las certificaciones ambientales emitidas por los gobiernos regionales sin contar con competencia para ello.

**A la Contraloría General de la República**

19. **DISPONER** las acciones de control que correspondan frente al ejercicio irregular de competencias en materia de certificación ambiental de los gobiernos regionales de Ancash, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cusco, La Libertad y Lima, en los sectores de Agricultura, Defensa, Salud, Transportes y Vivienda.

## BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PRINCIPALES OBLIGACIONES DEL SEIA A CARGO DE LAS AUTORIDADES SECTORIALES

### Al Ministerio del Ambiente

**20. APROBAR**, en coordinación con las autoridades sectoriales, una guía o lineamientos para orientarlas en la formulación o actualización de las siguientes normas a cargo de dichas entidades:

- Reglamento de Protección Ambiental.
- Reglamento de Participación Ciudadana.
- Guías específicas para la formulación de los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental.
- Regulación de las medidas de cierre o abandono.
- Regulación de las condiciones y procedimientos para la modificación, suspensión y cancelación de la certificación ambiental.

Para tal efecto, las referidas guías o lineamientos deberán contener un cronograma y plazos para el cumplimiento de estas obligaciones por parte de las autoridades sectoriales correspondientes.

**21. APROBAR** lineamientos técnicos que precisen el alcance de los siguientes aspectos:

- Criterios de protección ambiental y otras condiciones señaladas en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su Reglamento, para clasificar adecuadamente los proyectos de inversión.
- Medidas y los planes contenidos en la Declaración de Impacto Ambiental.
- Planes contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental semidetallado y el Estudio de Impacto Ambiental detallado.

**22. APROBAR**, en coordinación con las autoridades sectoriales, criterios y lineamientos técnicos para clasificar anticipadamente los proyectos de inversión comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

**23. APROBAR**, en coordinación con las autoridades sectoriales, criterios y lineamientos técnicos para la aplicación de los términos de referencia para proyectos con características comunes.

Sobre la obligación de aprobar o actualizar el Reglamento de Protección Ambiental

**Al Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud, Ministerio de la Producción –respecto de los sectores de Acuicultura y Pesca–, Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo**

24. **APROBAR** el Reglamento de Protección Ambiental, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5° de la Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 018-2012-MINAM y las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental contempladas en el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

**Al Ministerio de Energía y Minas**

25. **ACTUALIZAR** el Reglamento de Protección Ambiental para las actividades de exploración minera y del sector Electricidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5° de la Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 018-2012-MINAM y las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental contempladas en el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Sobre la obligación de aprobar o actualizar el Reglamento de Participación Ciudadana y el correcto ejercicio de este derecho

**Al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de la Producción, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Energía y Minas –respecto del sector Electricidad–, Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud y Ministerio de Transportes y Comunicaciones, respecto del sector Comunicaciones**

26. **APROBAR** el Reglamento de Participación Ciudadana de acuerdo a lo establecido en el artículo 5° de la Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 018-2012-MINAM y contemplar su articulación con el derecho de consulta previa de los pueblos indígenas.

**Al Ministerio de Transportes y Comunicaciones –respecto al sector Transportes–, al Ministerio de Energía y Minas –respecto a los sectores Minería e Hidrocarburos–**

27. **ACTUALIZAR** y **ADECUAR** el Reglamento de Participación Ciudadana, de acuerdo a lo establecido en el artículo 5° de la Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 018-2012-MINAM y contemplar su articulación con el derecho de consulta previa a los pueblos indígenas.

**Al Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Defensa, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de la Producción, Ministerio de Salud, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

28. **IMPLEMENTAR** mecanismos para monitorear y evaluar la calidad de los procedimientos de participación ciudadana, a fin de adoptar las medidas

correspondientes para promover y garantizar un efectivo ejercicio del derecho de participación ciudadana de todos los interesados.

Sobre la transparencia y acceso a la información pública de las evaluaciones de impacto ambiental

**Al Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Defensa, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de la Producción, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y Ministerio de Salud**

**29. MEJORAR** los mecanismos para generar, organizar y sistematizar la información ambiental del sector, en forma efectiva y adecuada, a través del fortalecimiento de la instancia responsable de esta importante labor.

**30. FORTALECER y DESTINAR** los recursos necesarios que le permitan a la persona u oficina responsable generar, organizar y sistematizar la información ambiental del sector en forma efectiva y adecuada.

**Al Ministerio de Defensa**

**31. PUBLICAR** en el portal de transparencia la Hoja de Ruta de los expedientes administrativos, así como los proyectos normativos en materia de evaluación de impacto ambiental, para la consulta ciudadana correspondiente.

**Al Ministerio de Agricultura y Riego**

**32. PUBLICAR** en el portal de transparencia los proyectos normativos en materia de evaluación de impacto ambiental, para la consulta ciudadana correspondiente.

**Al Ministerio del Ambiente**

**33. APROBAR**, en coordinación con las autoridades sectoriales, un cronograma y plazos para incorporar o enlazar la información ambiental, particularmente, referida a la evaluación de impacto ambiental, al Sistema Nacional de Información Ambiental.

Sobre la consulta previa a los pueblos indígenas en la evaluación de impacto ambiental

**Al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Defensa, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de la Producción, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Salud y al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles**

**34. REALIZAR** el proceso de consulta previa de aquellas medidas administrativas que impliquen afectaciones directas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, sobre su existencia física, identidad cultural y calidad de vida o desarrollo, en el marco del proceso de evaluación de impacto ambiental.

**Al Ministerio de Cultura**

35. **REALIZAR**, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, programas de capacitación orientados a desarrollar las capacidades de las autoridades sectoriales, regionales y locales en la implementación del proceso de consulta previa en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
36. **ELABORAR Y APROBAR**, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, guías para orientar a las autoridades sectoriales, regionales y locales en la adecuada implementación de los procesos de consulta previa en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Sobre la obligación de elaborar o actualizar las guías específicas para la formulación de Términos de Referencia de los Estudios de Impacto Ambiental

**Al Ministerio de Transportes y Comunicaciones—respecto del sector Comunicaciones—, Ministerio de Defensa, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de la Producción, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Salud y al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

37. **APROBAR** las Guías Específicas para la formulación de términos de referencia de los estudios de impacto ambiental de los proyectos clasificados en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

**Al Ministerio de Transportes y Comunicaciones—respecto del sector Transportes— y al Ministerio de Agricultura y Riego**

38. **ACTUALIZAR** las Guías Específicas para la formulación de términos de referencia de los estudios de impacto ambiental relacionados con los proyectos clasificados en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Sobre el Contenido mínimo de la Evaluación Preliminar establecido en el Anexo VI del Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

**Al Ministerio de Transportes y Comunicaciones –respecto del sector Comunicaciones–, Ministerio de Defensa, Ministerio de Energía y Minas –respecto de las actividades de exploración minera– y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

39. **EXIGIR** en la Evaluación Preliminar el contenido mínimo establecido en el Anexo VI del Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, conforme lo señala el artículo 40° del referido reglamento.

Sobre la implementación de registros sectoriales de entidades autorizadas para la elaboración de los estudios ambientales

**Al Ministerio de Salud y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones –respecto del sector Comunicaciones.**

**40. IMPLEMENTAR** el registro sectorial de las entidades autorizadas para elaborar los estudios ambientales, a fin de asegurar la idoneidad en la prestación de sus servicios, promoviendo su mejora continua y garantizando la calidad de la información que contiene los estudios ambientales.

Sobre la obligación de clasificar los proyectos de inversión en las categorías I, II, III

**Al Ministerio de la Producción –respecto de los sectores Pesca y Acuicultura–**

**41. INCORPORAR** en su normativa ambiental la Categoría III, a efectos de contar con regulación que prevea calificar en dicha categoría a futuros proyectos con impacto ambiental significativo.

Sobre la obligación de requerir la inclusión de las medidas y planes previstos para los Estudios Ambientales

**Al Ministerio de Energía y Minas –respecto de los sectores Electricidad, Hidrocarburos y Minería –específicamente de las actividades de exploración minera–, Ministerio de Transportes y Comunicaciones –respecto del sector Comunicaciones– y Ministerio de Defensa**

**42. REQUERIR** para la Categoría I, la inclusión de la totalidad de los planes, de acuerdo al artículo 28° del Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

**Al Ministerio de Energía y Minas –respecto del sector Electricidad–, Ministerio de Transportes y Comunicaciones –respecto del sector Transportes–, Ministerio de Agricultura y Riego y Ministerio de la Producción –respecto a los sectores Pesca y Acuicultura–**

**43. REQUERIR** para las Categorías II y III, la inclusión del Plan de Participación Ciudadana, Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono, los cuales son parte integrante de la Estrategia de Manejo Ambiental.

Sobre la articulación entre el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

**Al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

**44. INTENSIFICAR**, en el marco de sus labores de supervisión y fiscalización de los proyectos de inversión que se encuentren en el ámbito de su competencia, la concordancia entre los impactos producidos y los consignados en el instrumento de

gestión ambiental aprobado, a fin de evaluar la necesidad de requerir la actualización del instrumento de gestión ambiental.

45. **FORTALECER** las acciones de coordinación con las autoridades competentes para otorgar la certificación ambiental, a fin de que estas evalúen las solicitudes de actualización sobre la base de lo detectado por la autoridad fiscalizadora.

Sobre la necesidad de contemplar dentro de los estudios ambientales el compromiso de respetar el derecho de propiedad

**Al Ministerio del Ambiente**

46. **MODIFICAR** la normativa que regula el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental a fin de que se incorpore expresamente el compromiso de respetar el derecho de propiedad, dentro de los compromisos contenidos en los instrumentos de gestión ambiental, de tal manera que pueda ser supervisado por las entidades de fiscalización ambiental correspondientes.

Sobre la necesidad de realizar precisiones al contenido del Plan de Contingencia de los estudios ambientales

**Al Ministerio del Ambiente**

47. **MODIFICAR** el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, a fin de que contemple expresamente que el Plan de Contingencia de los estudios ambientales (Categoría I, II y III), contenga en forma expresa y detallada las acciones y protocolos a realizar por el titular para la atención de los impactos sociales producidos por las contingencias, como la previsión de agua, alimentos y la atención de la salud.

Sobre la obligación de regular y requerir instrumentos de gestión ambiental o medidas de cierre o abandono

**Al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Salud –respecto a las actividades distintas a la infraestructura de residuos sólidos–, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Energía y Minas –respecto del sector Electricidad–, Ministerio de la Producción –respecto de los sectores Acuicultura y Pesca– y Ministerio de Defensa**

48. **APROBAR** las medidas o instrumentos de gestión ambiental para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión.

Sobre la obligación de regular la modificación, suspensión y cancelación de la certificación ambiental

**Al Ministerio del Ambiente**

49. **APROBAR** criterios uniformes de carácter transectorial que permitan prevenir la aplicación discrecional e indiscriminada del informe técnico sustentatorio. Para tal

efecto, en toda modificación de los estudios ambientales debe garantizarse una adecuada evaluación de impacto ambiental, el derecho de participación ciudadana y el derecho de consulta previa a los pueblos indígenas según resulte aplicable.

**Al Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Defensa, Ministerio de Energía y Minas –respecto al sector Electricidad–, Ministerio de la Producción –respecto a los sectores Pesca y Acuicultura– Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

50. **APROBAR** las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la certificación ambiental.

**Al Ministerio de Defensa, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de la Producción, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Salud, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Agricultura y Riego, y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

51. **APROBAR** las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la suspensión de la certificación ambiental.

**Al Ministerio de Defensa, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de la Producción – respecto a los sectores Pesca y Acuicultura–, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Salud, Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.**

52. **APROBAR** las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la cancelación de la certificación ambiental.

Sobre la capacidad institucional de las Autoridades Sectoriales para cumplir con lo dispuesto en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

**Al Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Defensa, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de la Producción, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Salud y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

53. **FORTALECER** a los órganos de línea encargados de dar cumplimiento a las funciones en materia de certificación ambiental, a fin de que cuenten con los recursos económicos, las capacidades técnicas y la logística necesaria para el adecuado ejercicio de sus funciones.

**Al Ministerio de Transportes y Comunicaciones**

54. **MODIFICAR** el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a fin de establecer una instancia al interior del Viceministerio de Comunicaciones a cargo de ejecutar, entre otras funciones de carácter ambiental, las relacionadas a la evaluación ambiental de los proyectos de inversión del sector Comunicaciones.

### **Al Ministerio de la Producción**

55. **CREAR** un órgano de línea al interior del Viceministerio de Pesquería a cargo de ejecutar, entre otras funciones de carácter ambiental, las relacionadas a la evaluación ambiental de los proyectos de inversión sujetos a los sectores Pesca y Acuicultura.

### **SUPERVISIÓN DE LAS PRINCIPALES OBLIGACIONES IMPLEMENTADAS POR EL SERVICIO NACIONAL DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL PARA LAS INVERSIONES SOSTENIBLES**

### **Al Congreso de la República**

56. **DEROGAR** el numeral 1.3 del artículo 1° de la Ley de Creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, Ley N° 29968, el cual establece que se podrá excluir los estudios de impacto ambiental detallados que expresamente se señalen mediante decreto supremo.

### **Al Ministerio del Ambiente**

57. **MODIFICAR** el Decreto Supremo N° 006-2015-MINAM que aprueba el Cronograma de Transferencia de Funciones de las Autoridades Sectoriales al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles en el marco de la Ley N° 29968, a fin de precisar un plazo máximo de ejecución de los procesos de transferencia de funciones de cada autoridad sectorial al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles.

58. **APROBAR** los dispositivos técnicos y legales propuestos por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, a fin de permitir la interoperabilidad de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental.

### **Al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles**

59. **APROBAR** guías específicas para la formulación de los términos de referencia comunes, específicos y básicos de los estudios de impacto ambiental detallados a su cargo, considerando lo establecido en el Anexo IV del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
60. **APROBAR** guías específicas para la formulación de los planes contenidos en los estudios de impacto ambiental detallado, conforme a lo previsto en el artículo 28° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
61. **APROBAR** las condiciones y procedimientos para la modificación, suspensión y cancelación de la certificación ambiental.
62. **PROPONER** los dispositivos técnicos y legales, a fin de permitir la interoperabilidad de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental.

63. **IMPLEMENTAR y PUBLICAR** el Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales en los sectores cuyas competencias ha asumido, aprobando las disposiciones técnicas y legales necesarias para su efectiva operatividad.
  
64. **IMPLEMENTAR** la Certificación Ambiental Global sin flexibilizar la rigurosidad y calidad de la evaluación de impacto ambiental ni de la evaluación realizada por las entidades que otorgan los títulos habilitantes integrados.