

**Documento base**

# **Implementación del SENACE: temas clave de reflexión**





## Implementación del SENACE: temas clave de reflexión

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) viene organizando el **Conversatorio “Implementación del SENACE: temas clave de reflexión”**, el cual tiene como finalidad generar un espacio de diálogo amplio y transparente que contribuya a promover reflexiones y propuestas para fortalecer el proceso de implementación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE).

Por ello, y con el objetivo de enriquecer y guiar la reflexión hacia los temas clave para la implementación efectiva del SENACE, se ha elaborado el presente documento, en el cual se desarrolla un breve recuento de los antecedentes de la creación del SENACE, así como una descripción de los principales retos identificados en torno a su implementación, a partir de los cuales se formula una serie de preguntas a fin de orientar el diálogo.

El documento pretende ser un insumo que propicie, entre los actores participantes, un diálogo objetivo, crítico y dinámico, a partir del cual se generen propuestas y recomendaciones consensuadas que contribuyan a fortalecer la institucionalidad ambiental del país.

### I. Antecedentes de la creación del SENACE

Tradicionalmente en nuestro país, los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) han sido aprobados por los mismos sectores que promueven la inversión, generando el tan cuestionado y reiterado modelo de juez y parte. Asimismo, se vive un contexto en el cual la mayoría de los conflictos son de tipo socioambiental,<sup>1</sup> generados en su mayoría por el descontento de la población respecto al

desarrollo de proyectos de inversión y a la falta de credibilidad en la gestión ambiental del país.

En este escenario se instala, en julio del 2012, la Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar las condiciones ambientales y sociales, bajo las cuales se desarrollarán las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas. Entre las medidas establecidas en el Informe de la Comisión Multisectorial, aprobado por Resolución Ministerial 189-2012-PCM, se propone la creación de una entidad a cargo de la revisión y aprobación de los EIA detallados (EIA-d) para proyectos o actividades de inversión pública, privada o de capital mixto, de alcance nacional y multirregional, cuya competencia sea transferida en virtud de un proceso ordenado y gradual.

Luego, en agosto del 2012, el Poder Ejecutivo presentó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley 1461/2012-PE, que propone la creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) como organismo público técnico especializado, con autonomía técnica y personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente (MINAM). Finalmente, a fines de noviembre, el Pleno del Congreso aprobó por unanimidad el proyec-

---

1 Según el Reporte Mensual de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, a mayo del 2014 existen 135 casos de conflictos socioambientales, que representan el 63,7% del total de conflictos registrados. Información disponible en el siguiente link: [http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/48reporte-mensual-de-conflictos-sociales-n-123\\_-\\_may.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/48reporte-mensual-de-conflictos-sociales-n-123_-_may.pdf)

to de ley que crea el SENACE, y el 19 de diciembre se promulga su ley de creación, Ley 29968.

La creación del SENACE constituye un hito importante en el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental del país y en específico del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Esta medida se convirtió en un primer paso hacia la gestión ambiental eficiente con miras a recuperar la credibilidad de la población y de los administrados en la evaluación del impacto ambiental.

Sin embargo el proceso de creación del SENACE no ha sido un camino fácil, sino que ha estado marcado por diversos cuestionamientos de los sectores privado y público. Respecto al primero, su principal temor es que con la creación de esta nueva institución, la evaluación y aprobación de los proyectos de inversión se vean inmersos en mayores procesos burocráticos, llevando a frenar la inversión; en el caso del sector público, muchas autoridades ambientales sectoriales se resistían a transferir sus competencias de aprobación de EIA-d.

Frente a estos temores y cuestionamientos, la Ley de creación del SENACE, de manera acertada, ha establecido que la implementación de esta nueva institución responde al principio de gradualidad, reconociendo además que un primer paso es fortalecer las capacidades humanas y técnicas de las entidades involucradas en los procesos de evaluación y aprobación de los EIA y la formulación de las herramientas técnicas y legales para la evaluación de los estudios ambientales.

## II. Proceso de implementación del SENACE

De acuerdo a lo dispuesto por la Ley 29968, el proceso de implementación del SENACE responde a un proceso ordenado, gradual y progresivo, compuesto por etapas preclusivas que son de obligatorio cumplimiento. La primera etapa comprende: i) la instalación del Consejo Directivo, compuesto por el Ministerio Energía y Minas, Ministerio de Salud, Ministerio de Producción, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Economía y Finanzas, y el Ministerio del Ambiente, que lo preside; y, ii) la designación de la Jefatura de la institución. La segunda etapa está abocada a la elaboración de los documentos de gestión y de las herramientas a ser utilizadas por el SENACE para el ejercicio de sus funciones. La tercera etapa hace referencia a la transferencia de funciones. Finalmente, en la cuarta etapa se indica que se realizará un seguimiento del proceso de transferencia. Las etapas mencionadas fueron desarrolladas de manera detallada a través del Decreto Supremo 003-2013-MINAM, mediante el cual se aprobó el cronograma y los plazos para el proceso de implementación del SENACE, publicado en el diario El Peruano, el 25 de abril de 2013.

### 1º Etapa

- Instalación de las Unidades del SENACE:
  - Consejo Directivo
  - Jefe del SENACE

### 2º Etapa

- Elaboración e implementación de las herramientas de gestión del SENACE

### 3º Etapa

- Transferencia de funciones

### 4º Etapa

- Seguimiento del proceso de transferencia

En cumplimiento de la primera etapa, el 26 de febrero de 2013 se instaló y se llevó a cabo la primera sesión del Consejo Directivo, órgano máximo del SENACE, en la que se aprobó el Reglamento Interno así como el Plan de Trabajo inicial del SENACE. Asimismo, con relación a la designación del Jefe del SENACE, en diciembre de 2013, mediante Resolución Ministerial 012-2013-MINAM se designó como Jefa del SENACE a la Dra. Rosa María Ortiz Ríos. Con ello, la primera etapa, referida a la instalación de unidades del SENACE, se encuentra en camino a concluirse, dando paso al inicio de la segunda etapa relacionada a la elaboración e implementación de herramientas.

Respecto a la segunda etapa, es preciso reflexionar que existen una serie de desafíos y retos que tanto el SENACE (como entidad que aprueba los EIA-d), el MINAM (como ente rector del SEIA) y las autoridades ambientales sectoriales (a cargo de los reglamentos ambientales) deben enfrentar de manera coordinada a fin de lograr fortalecer el sistema, objetivo que no se logrará de manera aislada.

A continuación se realiza un breve análisis de los principales retos identificados o temas clave, a partir de los cuales se postulan una serie de preguntas a fin de orientar la discusión y la generación de propuestas que serán materia de reflexión y diálogo en el Conversatorio.

### III. Temas de reflexión y diálogo en torno al proceso de implementación del SENACE

En el presente apartado se analizan algunos de los principales temas de reflexión y diálogo en torno al proceso de implementación del SENACE y fortalecimiento del SEIA, los mismos que son abordados en torno a los siguientes tres ejes:

- Medidas de simplificación administrativa en el contexto de creación de la ventanilla única de certificación ambiental.
- Capacidad institucional y técnica del SENACE.
- Procedimientos de evaluación de los EIA-d, coordinación interinstitucional y transferencia de funciones al SENACE.

#### 1. Medidas de simplificación administrativa en el contexto de creación de la ventanilla única de certificación ambiental

Una de las funciones del SENACE, es la creación de la ventanilla única de certificación ambiental (en adelante "ventanilla única"), la cual se da en respuesta a la necesidad de tornar más eficiente los procedimientos de evaluación de los EIA-d, a efectos de enlazar digitalmente a las entidades que intervienen en el procedimiento de aprobación de los EIA-d en línea y con miras a lograr integrar todos los requisitos y procedimientos que hoy son solicitados a diferentes entidades públicas, con lo cual se busca garantizar una gestión más eficiente y unificada.

Existe mucha expectativa en torno a la creación de la ventanilla única, sobre todo desde el sector privado, pues se espera que sea una herramienta que agilice los trámites y procedimientos, disminuyendo costos de transacción tanto de las empresas responsables de los proyectos de inversión como del Estado, sin descuidar la calidad de los estudios ambientales.

Ante el escenario de creación de la ventanilla única surgen las siguientes interrogantes:

**¿Se requieren adoptar medidas de simplificación administrativa previo a la creación de la ventanilla única?**

**¿Cuáles son los procedimientos administrativos de naturaleza ambiental que deberían estar a cargo de la ventanilla única?**

**¿Es conveniente la creación de ventanillas únicas sectoriales?**

### *1.1. Diagnóstico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y la adopción de medidas de simplificación administrativa*

En el marco del proceso de implementación del SENACE y la creación de la ventanilla única, corresponde realizar un diagnóstico de los procedimientos orientados a la obtención de autorizaciones, permisos, licencias y certificaciones ambientales, a partir del cual se identifiquen los principales problemas en el proceso y se adopten las medidas necesarias para optimizar tiempo y recursos.

El diagnóstico nos permitirá identificar las reales deficiencias en el proceso, que no siempre hallarán respuesta en la simplificación administrativa, sino que pueden deberse a diversos factores: cómo están diseñados los procedimientos en las normas, alta rotación de funcionarios, bajo presupuesto destinado para las unidades ambientales encargadas de la evaluación y de los opinadores relacionados, necesidad de fortalecer las capacidades técnicas, entre otras.

La adopción de medidas de simplificación administrativa es solo una de las medidas necesarias para lograr proce-

dimientos de evaluación de impacto ambiental eficientes. Al respecto, cabe precisar que la propia ley del SENACE, en su artículo 13, establece como presupuesto a la creación de la ventanilla única, la adopción de medidas para la simplificación de trámites.<sup>2</sup>

Respecto a las medidas de simplificación ambiental, se requiere identificar casos de duplicidad de trámites y procedimientos, establecer plazos de cumplimiento razonables, uniformizar criterios y exigencias de los trámites sectoriales, entre otros; de manera que se solicite a los administrados aquellos requisitos que sean racionales y proporcionales a los fines que se persigue.

Al respecto, cabe mencionar que en el 2011, se aprobó el Decreto Supremo 007-2011-PCM, que aprueba la Metodología de Simplificación Administrativa, el mismo que constituye un documento orientador para que las entidades de la Administración Pública desarrollen el proceso de simplificación administrativa. Según lo especificado por la metodología, este proceso debería abarcar mejoras en el sistema de gestión documental, mejoras en el soporte informático de tramitación, mejoras en el proceso interno de tramitación de las solicitudes y en la

## **2 Artículo 13. Mecanismos de simplificación de trámites e implementación de ventanilla única de certificación ambiental.**

*13.1 El SENACE busca implementar un único sistema de procedimientos administrativos ambientales que tienda a garantizar inversiones sostenibles a través de la implementación de la ventanilla única de certificación ambiental, sin perjuicio de otras medidas de simplificación que tengan como finalidad que los procedimientos de evaluación de impacto ambiental consideren requisitos racionales y proporcionales a los fines que persigue, sin comprometer la calidad del contenido de los Estudios de Impacto Ambiental.*

(...)

adopción/prestación de servicios, capacitaciones al personal involucrado, etc.

Para el caso de la simplificación administrativa de los procesos de evaluación de los estudios de impacto ambiental, lo anterior no debe interpretarse como una relajación de las exigencias ambientales o eliminación de requisitos fundamentales, sino como una oportunidad para contar con un sistema más eficiente, que garantice la sostenibilidad de los proyectos de inversión.

En este contexto, la ventanilla única corresponde ser vista con un enfoque de implementación progresiva en el tiempo. En tal sentido, correspondería iniciar con la optimización del actual procedimiento de certificación ambiental en el cual participan tanto la autoridad de certificación ambiental (particularmente, el SENACE) como también las entidades a cargo de emitir opinión (vinculante y no vinculante). El soporte informático de la ventanilla única permitirá optimizar las relaciones de coordinación entre estas entidades y reducir tiempos de tramitación del proceso de evaluación, incluyendo el levantamiento de observaciones y la emisión de la resolución respectiva.

### *1.2. Trámites y procedimientos a cargo de la ventanilla única*

La ventanilla única no solo debería concentrar aquellos trámites necesarios para la aprobación de los EIA-d, sino también todos aquellos permisos y autorizaciones de naturaleza ambiental que se requieren para el inicio de actividades de un proyecto de inversión.

Con la Ley 30230, se abre el camino para que sea a través de la certificación ambiental que se obtengan los permisos

correspondientes a las autorizaciones de desbosque así como las autorizaciones de vertimiento y reuso de aguas residuales. Con esta norma se cuenta con el marco legal para que la ventanilla única comprenda la emisión de otros permisos ambientales, actualmente realizados ante diversas autoridades con el costo y tiempo que ello significa para el titular de un proyecto de inversión.

Con la finalidad de lograr una articulación más eficiente entre los procedimientos y autorizaciones en materia ambiental y de recursos naturales, otorgadas por las distintas entidades del Estado, la ventanilla única ofrece la oportunidad de ser el único canal/plataforma de coordinación de estos procedimientos administrativos ambientales.

En ese sentido, con el objetivo de facilitar una plataforma única de acceso a la gestión y la información de los procedimientos a cargo de la ventanilla única, es necesaria la creación de una plataforma virtual que centralice la gestión de los procedimientos administrativos ambientales a cargo de los diferentes entidades estatales, con lo cual se logra un intercambio de información más ágil entre el Estado y el administrado.

Sistemas en línea similares se han desarrollado en países vecinos como Colombia y Chile. En el caso de Colombia, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), tiene a su cargo la administración de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL), y el caso de Chile se ha creado un sistema electrónico de evaluación de impacto ambiental.

Tomando como base estas experiencias latinoamericanas, a través de la plataforma virtual de la ventanilla única, el administrado deberá estar en la posibilidad de realizar vía web el registro de solicitudes, consultar el estado de

los expedientes, recibir notificaciones de las decisiones administrativas, etc. Con ello se garantiza una gestión a tiempo real más eficiente, transparente y participativa a los administrados, reduciendo el tiempo y costos de transacción implicados en los procedimientos administrativos.

Lo anterior se alinea a la política nacional de modernización de la gestión del Estado,<sup>3</sup> que promueve el desarrollo de tecnologías de información y de gobierno electrónico, con lo cual se busca mayores niveles de eficiencia en la gestión de las entidades públicas, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.

### 1.3. Conveniencia de crear ventanillas únicas sectoriales

La interrogante respecto a la conveniencia de contar con ventanillas únicas sectoriales, surge debido a las propuestas de diferentes sectores, que amparados en lo dispuesto en el Decreto Supremo 060-2013-PCM, que establece *“aprobar las disposiciones especiales para agilizar la ejecución de los proyectos de inversión pública y privada”*, vienen proponiendo la creación de ventanillas únicas para los proyectos de inversión a su cargo.

Al respecto, debe precisarse que esta facultad solo podría ser asumida por los sectores respecto de las categorías de EIA a su cargo, es decir para el caso de las DIA y los EIA-sd. Asimismo, tal como se especificó en párrafos anteriores, la creación de un sistema de ventanilla única responde a la necesidad de tener un sistema de licenciamiento más eficiente y, de ninguna manera, implica

3 Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, y normas modificatorias.

la eliminación de requisitos ambientales fundamentales, sino requisitos racionales y proporcionales a los objetivos de desarrollar inversiones sostenibles.

Lo óptimo, en aras de velar por la integralidad del sistema del SEIA y de la unificación de requisitos y procedimientos, sería contar con un solo sistema de ventanilla única a nivel nacional en el cual se centralicen todos los trámites y procedimientos para el inicio de actividades de los proyectos de inversión. Pero, ello significaría una elevada carga como para ser asumida por una sola entidad.

Sin embargo, sin perjuicio de que cada sector cuente con sus propios sistemas de ventanilla única, todos ellos deberán integrarse en una sola plataforma virtual. Con ello se logra contar con la información unificada y centralizada en una sola base datos virtual a nivel nacional.

## 2. Capacidad institucional y técnica del SENACE

Uno de los principales temores respecto al proceso de implementación del SENACE es la limitada disponibilidad de profesionales necesarios para el cabal ejercicio de sus funciones, aspecto recurrente identificado en las autoridades sectoriales que evalúan los EIA.

Frente a ello, surge una serie de interrogantes:

**¿Cómo asegurar que el SENACE cuente con un equipo multidisciplinario de profesionales y técnicos capacitados?**

**¿Es necesario contar con protocolos para la revisión de los EIA por parte de los funcionarios públicos?**

### 2.1. Equipo multidisciplinario de profesionales y técnicos capacitados

Dada la naturaleza de los EIA-d, se requiere que el equipo del SENACE esté conformado por profesionales calificados y técnicos expertos en diferentes disciplinas. La Ley de creación del SENACE establece el mandato de que en la segunda etapa del proceso de implementación del SENACE se contrate al personal necesario para su funcionamiento y se seleccione al personal especializado en la materia técnica del sector.

Asimismo, se resalta que la propia norma del SENACE establece que, en esta etapa de implementación de la entidad, se capacitará y brindará asistencia técnica al personal encargado de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, para lo cual –y con el objetivo de dar sostenibilidad a los procesos de fortalecimiento de capacidades– se recomienda diseñar módulos/programas de capacitación continuos, programas de formación a nivel universitario, así como semilleros de futuros técnicos de la entidad. Además, frente a la alta rotación de los funcionarios del Estado, se deben adoptar los incentivos adecuados que motiven la permanencia de los funcionarios capacitados en la entidad, tales como la implementación de una línea de carrera profesional, escala de remuneraciones que respondan a estándares del mercado, entre otras.

Por tanto, el contar con un equipo multidisciplinario de profesionales y técnicos de primer nivel, pasa por repensar la cultura organizacional de todas las entidades del Estado, fortaleciendo la gestión de los recursos humanos, que motive a formar profesionales competitivos y a la eficiencia en el desempeño de sus funciones.

### 2.2. Protocolos para evaluadores

Con el objetivo de facilitar y uniformizar la labor de los funcionarios del SENACE, se ha previsto en su ley de creación, la aprobación de guías, metodologías y reglamentos para los procedimientos administrativos de revisión y aprobación de los EIA-d, en donde se deben establecer los criterios técnicos y procedimentales para la evaluación y aprobación de los estudios ambientales presentados, con lo cual se disminuye la discrecionalidad de los funcionarios públicos.

En las guías y metodologías deberá identificarse aspectos organizacionales y operativos del proceso de evaluación ambiental. Respecto a los organizacionales, se deberá especificar cómo se estructuran los grupos de profesionales asignados el enfoque, lineamientos de evaluación y responsabilidades de los evaluadores. Respecto a los operativos, se deberá detallar paso a paso el proceso de evaluación de los estudios ambientales e instructivos para guiar la revisión del estudio ambiental, de las visitas de campo, entre otros, los cuales variarán dependiendo del tipo de proyecto y del ecosistema en el que se planea desarrollar.

## 3. Procedimientos de evaluación de los EIA, coordinación interinstitucional y transferencia de funciones al SENACE

Para el éxito del proceso de implementación del SENACE es fundamental repensar y mejorar los procedimientos y criterios técnicos que se vienen utilizando para evaluar los EIA, tales como la clasificación anticipada, los términos de referencia, mejorar la coordinación interinstitucional y los procesos de emisión de opiniones técnicas.

Asimismo, en el contexto de creación de esta nueva entidad, es importante que el SENACE acompañe 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, tal y como lo establece su norma de creación.

Respecto a este tema surgen una serie de interrogantes tales como:

**¿Es conveniente aprobar términos de referencia comunes?**

**¿Cuáles son los mecanismos de coordinación entre el SENACE y las autoridades a cargo de emitir opiniones técnicas?**

**¿Cuál debe ser el orden de prelación en la transferencia de competencias al SENACE?**

### 3.1. Términos de referencia comunes<sup>4</sup>

Respecto a la aprobación de términos de referencia comunes, este es un aspecto que se encontraba regulado

de manera excepcional en la Ley del SEIA y en su reglamento. La regla general prevista en la Ley es que cada titular presente una propuesta de términos de referencia para el EIA de su proyecto de inversión. Por tanto, convertir la excepción en la generalidad puede llevar al error de considerar los mismos términos de referencia para proyectos que, si bien pueden tener características comunes, se desarrollan en contextos y ecosistemas diferentes. Este es un aspecto relevante al momento de elaborar los EIA puesto que no es lo mismo evaluar el impacto generado en un ecosistema amazónico, que en un ecosistema marino o costero; e incluso dentro de un mismo ecosistema, debido a la riqueza de la biodiversidad de nuestro país. Existen diversos matices que es necesario tomar en cuenta, más aún si se trata de ecosistemas frágiles o zonas vulnerables.

Por tanto, el diseño de términos de referencia comunes debe establecerse no solo en función de las características de los proyectos, sino también de las características del ecosistema en que se desarrolle, incorporando consideraciones particulares cuando lo amerite el contexto geográfico/social del proyecto. Lo recomendable sería desarrollar “guías” para la elaboración de términos de referencia que orienten a los inversionistas, y no la aprobación de formatos estáticos, sino que en base a las guías se diseñen términos de referencia que se adapten a las características reales de cada proyecto, manteniendo el inversionista la facultad de desarrollar términos de referencia particulares si por las características propias del proyecto se requiere.

La Ley de creación del SENACE establece que en la segunda etapa de implementación de la entidad, de manera transitoria y en tanto asuma las funciones que le serán transferidas, acompañará a los sectores en la revisión de los términos de referencia de los EIA-d y una vez culmi-

4 Términos de Referencia: Propuesta de contenido y alcance de un Estudio de Impacto Ambiental que precisa los lineamientos e instrucciones para encargarlo y elaborarlo, en función a la naturaleza de un proyecto. Contiene la determinación de la línea base, la descripción del proyecto, la caracterización ambiental, la estrategia de manejo ambiental o el plan de manejo, según sea el caso, el plan de participación ciudadana y la valorización económica del impacto ambiental de los proyectos sujetos al proceso de evaluación ambiental (Ley 27446).

nada la transferencia de cada sector, el SENACE asumirá esta función de manera integral y permanente respecto a dicho sector. Cabe notar que este mandato legal se da en el contexto de la reciente creación del SENACE y en un momento en que la entidad se encontraba en la primera etapa de implementación, por lo que no podía asumir aún su tarea de acompañamiento en la elaboración de los términos de referencia de cada sector.

Respecto a los términos de referencia ya aprobados por los sectores, se debe especificar cuáles serán los mecanismos de coordinación entre el SENACE y los sectores para verificar que los proyectos de inversión cumplen con los términos de referencia que le corresponde en función de los impactos que puedan generar. Esto a su vez se relaciona con el apartado siguiente referido a la clasificación anticipada, puesto que acorde con la clasificación de cada proyecto le corresponde cumplir con determinados términos de referencia.

### 3.2. Clasificación anticipada de los proyectos de inversión

La ley dispone que en la tercera etapa de implementación, una vez culminada la transferencia de funciones, el SENACE se hará cargo de la clasificación anticipada de los proyectos de inversión en el marco del SEIA y en coordinación con el sector correspondiente.

Sin embargo, cabe resaltar que en la actualidad algunos sectores vienen revisando sus reglamentos ambientales y los términos de la clasificación anticipada de algunos proyectos, donde si bien es cierto no corresponde aún la actuación del SENACE, es importante resaltar el rol del MINAM como ente rector del SEIA, siendo que constituye la autoridad técnico-normativa a nivel nacional y, como tal, dicta las normas, establece los procedimien-

tos relacionados al SEIA y coordinando su aplicación técnica.<sup>5</sup> Asimismo, las modificaciones que se planteen a los reglamentos ambientales y clasificación anticipada deben basarse en criterios técnicos que otorguen objetividad a los procesos, y no que respondan a situaciones coyunturales o a presiones políticas.

Este tema es de vital importancia, porque se corre el riesgo de que, en aras de acelerar las inversiones, los sectores omitan ciertos estándares ambientales/sociales de los proyectos, con lo que el menor número de proyectos requieran de un EIA-d y pasen a estar bajo competencia del SENACE. Ante este escenario probable, es importante que se generen las condiciones necesarias para asegurar que la revisión de la clasificación anticipada de los proyectos se realicen de conformidad con los criterios de protección ambiental previstos en la Ley del SEIA.<sup>6</sup>

5 Reglamento de la Ley del SEIA, Decreto Supremo 019-2009 -MINAM

(...) art. 6º Organismo rector del SEIA

El MINAM en su calidad de autoridad ambiental nacional es el órgano rector del SEIA; 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 el marco de la Ley, el presente Reglamento y las disposiciones complementarias y conexas.

6 Los criterios de protección establecidos en la Ley del SEIA, Ley 27446, son los siguientes:

- 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;

Asimismo, se deben establecer herramientas que garanticen que al presentar el titular su proyecto de inversión ante la autoridad sectorial, esta clasifique adecuadamente al proyecto, y en el supuesto que le corresponda un EIA-d, el proyecto sea derivado al SENACE, sobre todo porque no se ha previsto la facultad para que el SENACE revise la clasificación de los proyectos que son presentados ante la autoridad ambiental sectorial.

### 3.3. Opiniones técnicas

En el caso de la emisión de opiniones técnicas, es importante considerar lo estipulado mediante los Decretos Supremos 054 y 060-2013-PCM, donde se establece una serie de disposiciones que buscan agilizar la aprobación y ejecución de proyectos de inversión, reduciendo el plazo para que las entidades públicas emitan sus opiniones técnicas.

Por ello, es necesario que se establezca con claridad cuáles serán los mecanismos de coordinación entre SENACE y las autoridades que otorgan opinión técnica, como es el caso de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) para el caso de opiniones vinculantes, y el nivel de coordinación con los sectores, que también tienen potestad de emitir opinión técnica a fin de garantizar que sus opiniones se canalicen de modo eficiente mediante la ventanilla única y que el titular de las actividades tenga conocimiento de las observaciones de manera oportuna; y sobre todo establecer plazos adecuados para obtener opiniones sustentadas que garanticen el desarrollo adecuado de los proyectos.

### 3.4. Orden de prelación en la transferencia de funciones

Otro de los temas que genera gran expectativa está relacionado al orden de prelación de la transferencia de funciones de los sectores al SENACE, lo cual no se ha previsto ni en su Ley de creación ni en el cronograma del proceso de implementación.

Entre los criterios a tomarse en cuenta al momento de establecer el orden de prelación de transferencia debería considerarse criterios técnico/legales, sociales y económicos en cada sector.

Respecto al criterio técnico/legal es importante evaluar el nivel de avance de los sectores respecto a la regulación de los procesos de evaluación y aprobación de los EIA-d, tales como Reglamentos de Protección Ambiental adecuados al SEIA, protocolos/guías para la elaboración de EIA, registro de consultoras para la elaboración de EIA, procedimiento administrativo sancionador, normas de participación ciudadana, así como normas técnicas, tales como límites máximos permisibles (LMP) y estándares de calidad ambiental (ECA), a partir de los cuales se desarrollan acciones de control, seguimiento y fiscalización.

- 
- 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.

lización de los efectos causados por las actividades económicas. Contar con sectores adecuados al SEIA y con herramientas que faciliten los procesos de evaluación de EIA-d, facilitaría el proceso de transferencia y SENACE al asumir las funciones podría operar con la normativa y herramientas existentes.

Lo que sucede en algunos sectores, es que aún no cuentan con normativa adecuada al SEIA, por lo que la normativa requiere ser revisada/actualizada; en ese sentido, es vital, en la etapa de transición, la tarea de acompañamiento del MINAM en la revisión de esta normativa, proceso que algunos sectores ya han iniciado. Asimismo, existen otros sectores que aún no han desarrollado su normativa y herramientas legales para la aprobación de EIA, por lo que se requiere iniciar un proceso de construcción de esta normativa que cuente con el acompañamiento técnico/legal del MINAM, lo que si bien puede generar un despliegue mayor de tiempo y recursos también representa una oportunidad para ordenar y crear una regulación ambiental con las garantías ambientales/sociales adecuadas.

Otro criterio a tener en cuenta es el social. Respecto a este criterio, se debe partir por evaluar el nivel de conflictividad existente en cada sector, priorizando la transferencia de funciones de aquellos sectores cuyos proyectos de inversión generan mayores conflictos socioambientales. De acuerdo al Reporte de Conflictos Sociales 122 de la Defensoría del Pueblo, correspondiente al mes de mayo de 2014, se identificaron 135 conflictos socioambientales activos y latentes, de los cuales el 74,1% (100 casos) corresponden a la actividad minera. El número de conflictos socioambientales por actividad es el que se muestra en el cuadro siguiente:

Actividad	N° de casos
Minería	101
Hidrocarburos	17
Energéticos	6
Forestales	4
Residuos y Saneamiento	4
Otros	2
Agroindustrial	2
<b>Total</b>	<b>136</b>

El último, y no menos importante, es el criterio de riesgo ambiental, asociado a la amenaza potencial que una actividad puede generar sobre la calidad del agua, aire y sobre los bosques, para lo cual es importante considerar el nivel de afectación de ciertas actividades sobre el ambiente, de modo que la transferencia de competencias debe priorizar aquellos sectores cuyos proyectos de inversión puedan generar riesgos significativos propios del desarrollo de la actividad.

Adicionalmente, se deben especificar los plazos bajo los cuales se realizará dicha transferencia, por ello una de las tareas que deberá asumir el SENACE será aprobar un cronograma de transferencia, especificando los criterios de prelación y el plazo para que los sectores trasladen a esta nueva institución las competencias y acervo documental correspondiente.

### 3.5. Decreto Supremo 054-2013-PCM y Decreto Supremo 060-2013-PCM

Con la aprobación de los Decretos Supremos 054-2013-PCM y 060-2013-PCM, el Estado emite un conjunto de medidas tendientes a agilizar las inversiones a través de la simplificación administrativa de los procesos de elabo-

ración, revisión y aprobación de los EIA, entre las cuales destacan las siguientes medidas:

- Elaboración de términos de referencia comunes, para proyectos con características similares.
- Reducción de plazo para la revisión y aprobación de EIA en el sector minero-energético (en el caso de EIA-d se reduce el plazo de 120 días hábiles a 73 días hábiles).
- Reducción del plazo de emisión de las opiniones técnicas vinculantes (en el caso de EIA-d se reduce de 50 días hábiles a 27 días hábiles).
- Se reduce el plazo de aprobación del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) a 20 días hábiles, sujeto a silencio administrativo positivo.
- Sanciones a funcionarios por incumplimiento de plazos.

Algunas de estas medidas, contravienen lo dispuesto en la Ley del SEIA y su Reglamento, además que no se fundamentan en criterios técnicos, sino con un claro objetivo de fomento de inversiones.

Respecto al tema de plazos, cabe notar que los mismos no se dictan en función del tiempo real que se requiere para evaluar un estudio de impacto ambiental, que por su especialidad requieren de un proceso de revisión sustancial, lo que conlleva a que el funcionario se encuentre bajo un nivel de presión mayor que repercute negativamente en

su desempeño laboral y en la calidad de los procesos de revisión y aprobación de los trámites a su cargo.

Esta disposición, no toma en cuenta la realidad de las entidades públicas a nivel nacional, que en la mayoría de casos no cuenta con el personal suficiente, por lo que los funcionarios en muchos casos se ven sometidos a elevada carga laboral, repercutiendo en sus funciones y en el cumplimiento de los plazos establecidos. A lo anterior se suma el hecho que los procesos judiciales son afrontados por los funcionarios de manera individual, sin respaldo ni protección del Estado.

Adicionalmente, el mandato de establecer faltas administrativas sancionables a funcionarios por incumplimiento de plazos, debe aplicarse solo en aquellos casos en que se compruebe que el incumplimiento del plazo establecido para cada procedimiento administrativo se debe al comportamiento negligente y/o injustificado del funcionario.

Por tanto, es necesario que se sinceren los plazos para la aprobación de los EIA, se cuente con personal suficiente y capacitado para la asunción de estas funciones y se precise que las sanciones administrativas a funcionarios por incumplimiento de plazos se aplique solo en los casos en que el funcionario actúe de manera negligente y/o injustificada.

---

---



Este documento ha sido impreso en Papel Shiro Alga Carta.  
Shiro Alga Carta, creado a partir de algas que infestan la Laguna de Venecia,  
ahora utiliza el exceso de algas de ambientes lagunares en riesgo para  
combinarlas en el molino con el papel reciclado y fibras FSC certificada.

**Documento base**  
**“Implementación del SENACE: temas clave de reflexión”**  
**Agosto 2014**

**Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA**

**Director Ejecutivo:** Pedro Solano

**Directora del Programa de Política y Gestión Ambiental:** Isabel Calle Valladares

**Integrantes:** Carol Mora, Lucía Palao, Isabel Felandro, Sharon Zabarburu,  
Selene Benavente, Carolina Zurita

**Con el apoyo de:** 

---

GORDON AND BETTY  
**MOORE**  
FOUNDATION



Iniciativa para la Conservación  
en la Amazonia Andina - ICAA



FONDO DE LAS  
AMÉRICAS

**LA COOPERACIÓN BELGA  
AL DESARROLLO**



Consorcio Loreto y Manu - Tambopata

El presente documento es posible gracias al apoyo financiero de la Fundación Gordon y Betty Moore, la Cooperación Belga al Desarrollo, el pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Las opiniones aquí expresadas son de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Fundación Gordon y Betty Moore, la Cooperación Belga al Desarrollo, WCS, FONDAM, USAID ni del Gobierno de los Estados Unidos.