

LA VINCULACIÓN Y RETROALIMENTACIÓN ENTRE LA CERTIFICACIÓN Y LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

**LA VINCULACIÓN Y RETROALIMENTACIÓN ENTRE LA CERTIFICACIÓN
Y LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL**

LA VINCULACIÓN Y RETROALIMENTACIÓN ENTRE LA CERTIFICACIÓN Y LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL



Foto: Walter Wust



LA VINCULACIÓN Y LA RETROALIMENTACIÓN ENTRE LA CERTIFICACIÓN Y LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Primera edición: febrero 2016



© Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

Dirección: Av. República de Panamá 3542, San Isidro, Lima
Teléfono: (51 1) 713-1553
webmaster@oefa.gob.pe
www.oefa.gob.pe

Presidente del Consejo Directivo:
Hugo Gómez Apac

Miembros del Consejo Directivo:
César Paul Ortiz Janh
Roxana María Barrantes Cáceres

El propósito de este libro es estrictamente de divulgación. Sus contenidos no expresan necesariamente la posición oficial del OEFA.

La versión digital de este documento se encuentra disponible en www.oefa.gob.pe

Algunos derechos reservados. Esta publicación está disponible bajo la Licencia Creative Commons Reconocimiento-Usa no Comercial-Sin Obras Derivadas 2.5 Perú (CC BY-NC-ND 2.5 PE).

Esta licencia permite reproducir, distribuir copias y comunicar públicamente la obra por cualquier medio o formato conocido o por conocerse, siempre y cuando el propósito principal no sea la obtención de una ventaja comercial o compensación monetaria y se reconozca la autoría de la obra.

El texto íntegro de la licencia puede ser obtenido en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/pe/legalcode>

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2016-03041

Impreso por: IAKOB Comunicaciones & Editores S.A.C.
Dirección: Ca. Los Talladores N° 474 Urb. El Artesano - Ate. Telf: 364-8038
RUC: 20524555701

Tiraje: 1 000 ejemplares
Impreso en el Perú

Directores de la publicación:

Hugo Gómez Apac
Milagros Granados Mandujano

Comité editorial:

Samantha Boy Roca
Mauricio Cuadra Moreno
Marcía Estefanía Fernández
José María Mariño Tupia
María Antonieta Merino Taboada

Comité de elaboración:

Jorge Abarca García
Luis Jaime Alvarado Arróspide
Katherine Calderón Vásquez
Nelly Herrera Santos
Jessica Méndez Huamán
Sahra Paucar Bejarano
José Vera Torrejón
Ángela Zubiaga Taboada

Edición y corrección de estilo:

Giancarlo Peña Paredes
Roxana Villalba Garcés

Diseño y diagramación:

Taller LOV
www.tallerlov.com

Identidad visual:

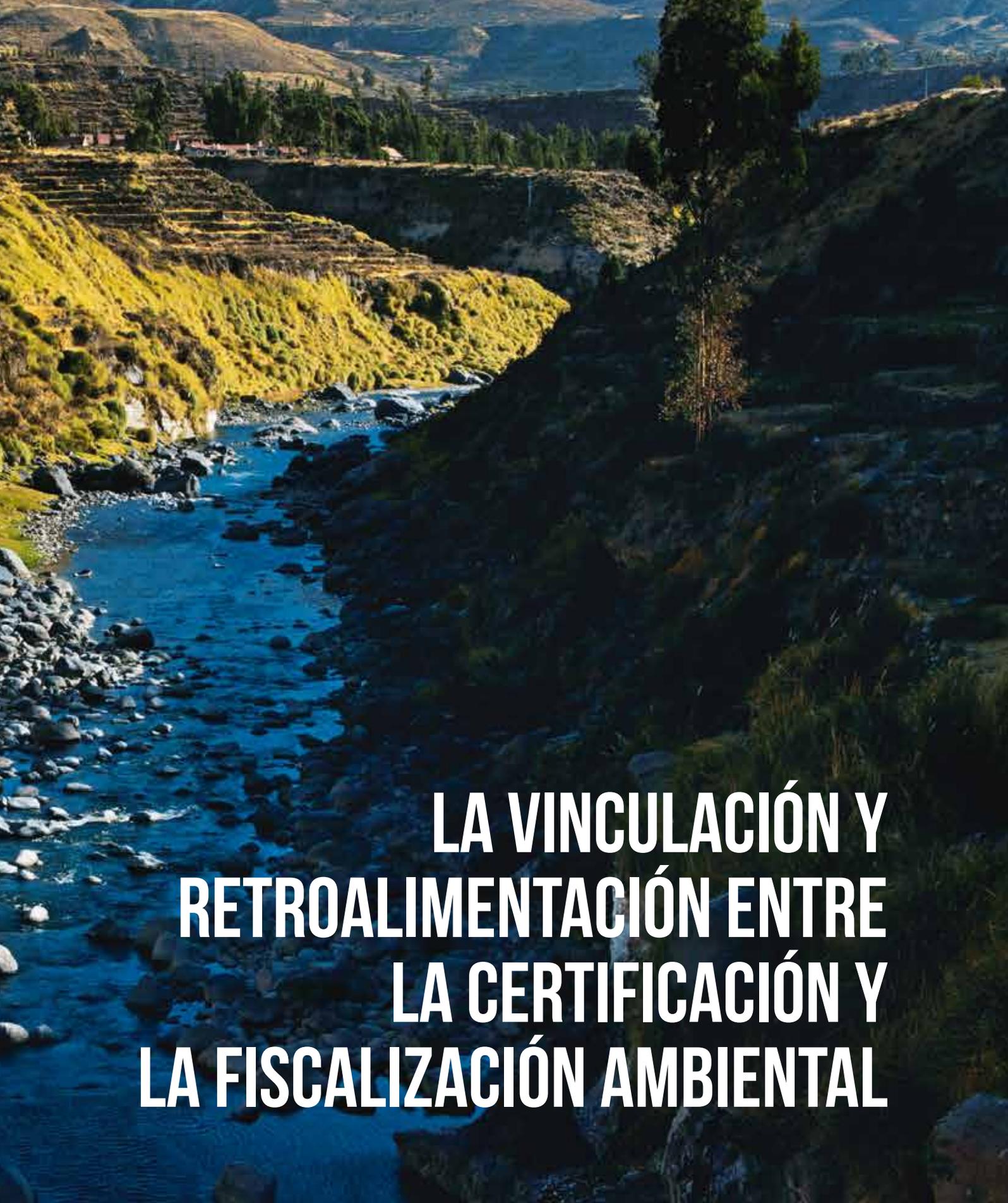
Neil Ángel Inga Ayala
Carla Magaly Ochoa Quisel

Fotografía:

Walter Wust



Foto: Walter Wust



**LA VINCULACIÓN Y
RETROALIMENTACIÓN ENTRE
LA CERTIFICACIÓN Y
LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL**

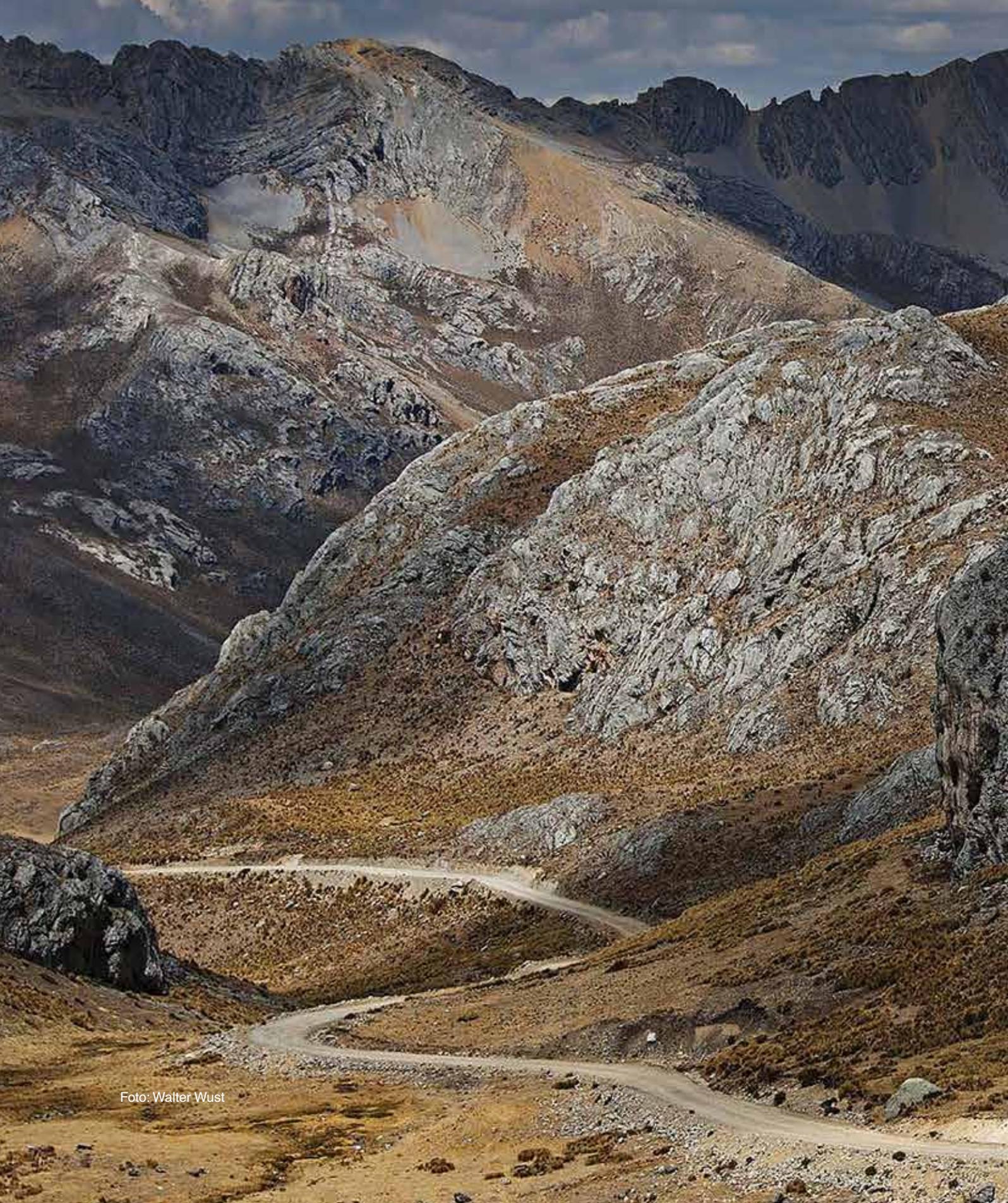


Foto: Walter Wust



CONTENIDO

CONTENIDO

GLOSARIO	17
PRÓLOGO	23
INTRODUCCIÓN	35
CAPÍTULO I	39
CERTIFICACIÓN AMBIENTAL	
1.1 Nociones acerca de la certificación ambiental	40
1.1.1 La certificación ambiental y la prevención de impactos ambientales negativos	40
1.1.2 La certificación ambiental en el Perú	41
1.2 El Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)	42
1.2.1 Alcances	42
1.2.2 Entidades competentes	43
1.3 De los instrumentos de la gestión ambiental (IGA)	50
1.3.1 Del alcance de los instrumentos de gestión ambiental	50
1.3.2 Del contenido de los estudios de impacto ambiental detallado	51
1.4 Proceso de aprobación de los estudios ambientales	60
1.4.1 Categorización de la acción propuesta	61
1.4.2 Elaboración y presentación del estudio ambiental	62
1.4.3 La evaluación del estudio ambiental	63
1.5 Tipos de instrumentos de gestión ambiental por sector	69
1.5.1 Minería	69
1.5.2 Hidrocarburos	72
1.5.3 Electricidad	76
1.5.4 Pesca	76
1.5.5 Industria	78
1.6 Instrumentos de gestión ambiental transversales	80
1.6.1 Plan de descontaminación de suelos	80
1.6.2 Plan de adecuación a nuevos estándares de calidad ambiental	81
1.6.3 Informe técnico sustentatorio	81
1.7 Conclusión de capítulo	82

CAPÍTULO II	85
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL	
2.1 Nociones acerca de la fiscalización ambiental	86
2.2 Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa)	87
2.3 La fiscalización ambiental del OEFA	89
2.3.1 Función rectora	90
2.3.2 Función de fiscalización ambiental	91
2.4 La supervisión y fiscalización de los instrumentos de gestión ambiental	97
2.4.1 Medidas administrativas	97
2.4.2 Mejoras manifiestamente evidentes	102
2.5 Conclusión de capítulo	103
CAPÍTULO III	
VINCULACIÓN Y RETROALIMENTACIÓN ENTRE LA CERTIFICACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL	105
3.1 Vinculación entre la labor del certificador y el fiscalizador ambiental	
3.1.1 La importancia de la línea base	106
3.1.2 La precisión de las obligaciones contenidas en los instrumentos de gestión ambiental	106 118
3.1.3 Identificación de componentes críticos en los instrumentos de gestión ambiental	129
3.2 Retroalimentación entre la certificación y la fiscalización ambiental	
3.2.1 Requerimiento de actualización del instrumento de gestión ambiental	130
3.2.2 Medidas preventivas y mandatos de carácter particular	131
3.2.3 Medidas correctivas	134
3.2.4 Mejoras manifiestamente evidentes	137
3.3 Conclusiones de capítulo	142
CONCLUSIONES	148
BIBLIOGRAFÍA	151
	155



Foto: Walter Wust



GLOSARIO

GLOSARIO

Acta de supervisión

Documento suscrito en ejercicio de la función de supervisión directa que incluye, entre otros, los hallazgos verificados *in situ*, los requerimientos de información efectuados durante la supervisión, las áreas o componentes supervisados, las observaciones planteadas por los administrados y todas las incidencias vinculadas a la supervisión de campo realizada.

Certificación ambiental

Acto administrativo emitido por la autoridad competente a través de la cual se aprueba el instrumento de gestión ambiental, que certifica que el proyecto propuesto ha cumplido con los requisitos de forma y fondo establecidos en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Declaración de Impacto Ambiental (DIA)

Instrumento de gestión ambiental para proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo.

Denuncia ambiental

Comunicación que efectúa una persona natural o jurídica respecto de hechos que podrían constituir una infracción administrativa ambiental. La denuncia ambiental tiene carácter informativo y, en principio, no constituye al denunciante como parte en un eventual procedimiento administrativo sancionador.

Emergencia ambiental

Evento súbito o imprevisible generado por causas naturales, humanas o tecnológicas que inciden en la actividad del administrado y que generan, o pueden generar, deterioro al ambiente.

Entidad de fiscalización ambiental (EFA)

Entidad pública de ámbito nacional, regional o local que tiene atribuida alguna o todas las funciones de fiscalización ambiental, en sentido amplio. Excepcionalmente y, por disposición legal, puede ser considerado EFA un órgano de línea —de una entidad u organismo público— que se encuentre facultado para realizar funciones de fiscalización ambiental.

Estándar de calidad ambiental (ECA)

Medida que establece el nivel de concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos presentes en el aire, agua o suelo, en su condición de cuerpo receptor, que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni el ambiente.

Estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d)

Instrumento de gestión ambiental para proyectos cuyas características, envergadura y/o localización pueden producir impactos ambientales negativos significativos, cuantitativa o cualitativamente.

Estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd)

Instrumento de gestión ambiental para proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados y cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas fácilmente aplicables.

Fiscalización ambiental

Acción de control que realiza una EFA para verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados. Puede ser entendida en sentido amplio y en sentido estricto.

En sentido amplio, comprende las acciones de evaluación de la calidad ambiental, supervisión, fiscalización y sanción, así como la aplicación de incentivos, realizadas por las EFA con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables.

En sentido estricto, comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas y de imponer sanciones y medidas administrativas.

Informe técnico sustentatorio (ITS)

Instrumento de gestión ambiental complementario que se elabora para los casos en los cuales sea necesario modificar componentes auxiliares o hacer ampliaciones en proyectos de inversión con certificación ambiental aprobada que tengan impacto ambiental no significativo, o se pretenda hacer mejoras tecnológicas. En estos supuestos, no se requiere un procedimiento de modificación del instrumento de gestión ambiental, sino la aprobación del informe técnico sustentatorio.

Instrumento de gestión ambiental (IGA)

Mecanismo orientado a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la Ley General del Ambiente y sus normas complementarias y reglamentarias. Estos instrumentos pueden ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros.

Límite máximo permisible (LMP)

Medida de concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos que caracterizan un efluente o emisión que, al ser excedido, causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente.

Ministerio del Ambiente (Minam)

Ente rector del sector ambiental, encargado de desarrollar, dirigir, supervisar y ejecutar la Política Nacional Ambiental.

Obligaciones ambientales

Deberes fiscalizables contemplados en la legislación ambiental, los instrumentos de gestión ambiental, los contratos de concesión, los mandatos o disposiciones emitidos por la autoridad competente y otras fuentes de obligaciones.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

Organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, encargado de la fiscalización ambiental. Es el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa).

Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)

Sistema único y coordinado de carácter preventivo, cuya función principal es la identificación, evaluación, mitigación y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de acciones humanas expresadas como políticas, planes, programas y proyectos de inversión.

Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa)

Sistema funcional que tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades públicas del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.

Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA)

Este sistema organiza la gestión funcional y territorial en materia ambiental y de recursos naturales del país. Abarca los procesos relacionados con la gestión de la diversidad biológica, cambio climático, manejo de suelos, calidad ambiental, entre otros.

El SNGA permite articular e interrelacionar el ejercicio de las funciones ambientales a cargo de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), del sector privado y la sociedad civil, a través de la implementación de mecanismos e instrumentos de gestión ambiental que permiten orientar el desempeño ambiental de las actividades humanas y productivas, en el marco de la Política Nacional Ambiental.

Foto: Walter Wust





Foto: Walter Wust

PRÓLOGO

LA VINCULACIÓN Y RETROALIMENTACIÓN ENTRE LA CERTIFICACIÓN Y LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

*Hugo Gómez Apac
Presidente del Consejo Directivo del
Organismo de Evaluación y Fiscalización
Ambiental (OEFA)*

El presente prólogo se basa en la ponencia del autor presentada en el evento “Diálogo Regional de Política-Certificación y Fiscalización Ambiental en América Latina”, realizado el 10 de noviembre del 2015 y organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

1. VINCULACIÓN ENTRE EL CERTIFICADOR Y EL FISCALIZADOR AMBIENTAL

Una fiscalización ambiental eficiente tiene como base una buena certificación ambiental. La certificación ambiental implica el pronunciamiento de la autoridad administrativa competente sobre la viabilidad ambiental de un proyecto, como es la aprobación de un instrumento de gestión ambiental (en adelante, IGA) preventivo —por ejemplo, un estudio de impacto ambiental detallado, en aplicación del principio de prevención del derecho ambiental. A la certificación ambiental también se le conoce como “licencia” o “autorización” ambiental, pues alude a la habilitación que otorga la autoridad ambiental para el inicio de una actividad económica.

La certificación ambiental es propia del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). De conformidad con este sistema, el agente económico debe explicar en el IGA preventivo el diseño del proyecto o proceso productivo, sus componentes principales y auxiliares, los impactos ambientales negativos y las medidas que adoptará para evitar, minimizar, mitigar o compensar dichos impactos. Si estas medidas son idóneas, el certificador aprobará el mencionado instrumento.

Las medidas mencionadas en el párrafo anterior son los compromisos u obligaciones ambientales que serán materia de verificación *ex post* por parte del fiscalizador ambiental.

Se necesita una buena certificación ambiental para que exista una buena fiscalización ambiental. Una mala certificación ambiental dificulta la fiscalización ambiental. En ese sentido, la certificación y fiscalización son dos aspectos de la gestión ambiental que caminan de la mano.

1.1 ESTUDIO DE LÍNEA BASE ADECUADO

En una buena certificación ambiental, el IGA contiene un estudio de línea de base adecuado, en el que se verifica el estado de la calidad ambiental en una fase anterior al desarrollo de los procesos productivos. Se trata de una suerte de fotografía ambiental (y social) de un área determinada antes de ejecutar el proyecto. En dicho estudio se verifica, por ejemplo, el inventario de especies de flora y fauna del área de influencia directa e indirecta del proyecto o actividad económica de que se trate, que puede ser una unidad minera, un pozo de extracción de petróleo, una planta de procesamiento pesquero, una central de generación eléctrica, etc.

Para efectuar un adecuado estudio de línea base, se tiene que realizar trabajo de campo en el área geográfica donde se ubicarán las instalaciones de la empresa. En esta visita se pueden identificar, por ejemplo, los cuerpos hídricos existentes en la zona, tales como ríos, lagunas, bofedales, humedales, etc. De ser el caso, se realizaran estudios especializados, como estudios hidrológicos e hidrogeológicos, que ayuden a una mejor

evaluación de la calidad ambiental en la zona. Es importante verificar si antes de que se inicie la operación o proyecto se están cumpliendo o no con los estándares de calidad ambiental¹.

Adicionalmente, en las visitas de campo se tiene que verificar a qué distancia se encontrará la población de las instalaciones del futuro proceso productivo, si dicha población tiene cultivos o ganado y cómo la agricultura o la ganadería de la zona pueden ser afectadas por la futura actividad económica. Además, se tienen que realizar estudios técnicos para analizar la calidad de los suelos, la estabilidad física y química del lugar, etc.

La elaboración del estudio de línea de base es trascendental, pues cuando el fiscalizador realice visitas periódicas de campo podrá comparar los efectos de la actividad económica con esta línea de base. Por ejemplo, el fiscalizador podrá determinar si cinco o diez años después del inicio de las operaciones mineras se han excedido o no los estándares de calidad ambiental, pudiendo determinar, inclusive, si este exceso corresponde a características iniciales de la zona evaluada. Esta información valiosa será entregada luego por el fiscalizador al certificador ambiental para que este la tome en cuenta en futuras licencias y/o autorizaciones.

Debe haber, pues, una retroalimentación permanente entre el certificador y el fiscalizador ambiental. Pero para que esto ocurra es necesario un adecuado estudio de línea de base que depende a su vez de un idóneo trabajo de campo. Lamentablemente, en nuestro país los estudios de línea de base no se realizan como deberían, se espera que esta situación cambie con el funcionamiento del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace).

1.2 PRECISIÓN DE LAS OBLIGACIONES AMBIENTALES

Las obligaciones ambientales claras facilitan la fiscalización ambiental. El estudio de impacto ambiental tiene que ser preciso, y ello implica que las obligaciones ambientales deben ser claras; es decir, debe ser sencillo comprender su alcance, su contenido.

En nuestro país, hay dos tipos de obligaciones: las obligaciones técnico ambientales y las socioambientales. Las obligaciones técnico ambientales son aquellas que buscan minimizar o mitigar los impactos negativos en el ambiente; por ejemplo, cómo deben tratarse los efluentes, los depósitos de desmonte, etc. Adicionalmente a ello, a los IGA se incorporan las obligaciones socioambientales, que aluden al impacto social; por ejemplo, la relación de la empresa con la comunidad, si ella va a contratar trabajadores de la comunidad, si va a apoyar en la construcción de una carretera o un colegio, entre otras. Algunas empresas deciden hacerlo fuera de los IGA, actividad que se conoce como responsabilidad social.

¹ El estándar de calidad ambiental (ECA) es la medida que establece el nivel de concentración o del grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, presentes en el aire, agua o suelo, en su condición de cuerpo receptor, que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni al ambiente, de conformidad con lo establecido en el Artículo 31º de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre del 2005.

En el Perú, uno de los problemas que dificultan la fiscalización ambiental es que las obligaciones socioambientales muchas veces no son claras. Por ello, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) ha exhortado a las empresas a que mejoren sus IGA con la finalidad de que las obligaciones socioambientales contenidas en ellas sean lo más claras posibles.

Se han detectado obligaciones socioambientales con contenido muy genérico, lo que dificulta su fiscalización. Por ejemplo, se consigna como obligación “promover el desarrollo económico de la localidad”. ¿Qué significa esto y cómo puede ser luego fiscalizado? La empresa puede considerar que cumple dicha obligación al hacer talleres destinados a explicar a los integrantes de la comunidad cuáles pueden ser los destinos (de exportación) de los productos que produce; pero la comunidad podría pensar que la obligación de la empresa es algo más que eso, como establecer canales de comercialización (concretar contratos para la exportación de los productos), poner puestos de venta o incluso construir una carretera o un puerto para que los productos puedan venderse en el mercado externo. Definitivamente, una obligación tan general como “promover el desarrollo económico de la localidad” puede ser entendida de distintas maneras por la empresa y la comunidad, y ello conlleva el riesgo de generar un conflicto socioambiental. Si hay discrepancia entre lo que la empresa considera “debe ofrecer” y lo que la comunidad espera “debe recibir”, se originará un conflicto.

Otro ejemplo: a veces se consigna como obligación socioambiental “brindar servicios de salud a la población”. La empresa podría considerar que para cumplir con esta obligación basta con contratar un médico que atienda consultas ambulatorias y emita prescripciones o recetas médicas. No obstante, la población podría pensar que la empresa debe implementar en la localidad una posta médica, o incluso construir un hospital. ¿Cómo se verifica el cumplimiento de una obligación respecto de la cual no tenemos certeza de su contenido y alcances?

Por eso, es muy importante que las obligaciones socioambientales sean claras para que luego el fiscalizador pueda realizar bien su trabajo.

1.3 IDENTIFICACIÓN DE LOS IMPACTOS DE MAYOR RELEVANCIA

Los IGA deberían identificar los impactos de mayor relevancia. El certificador podría establecer en el IGA prioridades para la fiscalización ambiental. Esto es importante y es un trabajo que el OEFA realiza a partir de su propia experiencia y no sobre la base de la certificación ambiental.

Hace años, la fiscalización ambiental se perdía en temas superfluos o de poca relevancia; por ejemplo, en verificar si se colocó bien o no un letrero de advertencia, si los tachos de basura tenían o no tapa o si eran del color apropiado, cuando lo eficiente era que la fiscalización se enfocara en temas más críticos, como la utilización del agua en la actividad minera. En efecto, un aspecto crítico en esta actividad es verificar si el volumen

de agua que se está utilizando para el proceso productivo corresponde o no al previsto en el IGA, o si el estudio de impacto ambiental ha previsto el tratamiento y/o la reutilización del agua.

Lo ideal es que el fiscalizador se centre en los aspectos más críticos del proceso productivo, y si bien puede hacerlo mediante ensayo y error año tras año, el certificador ambiental podría facilitar esta labor si al momento de elaborar el estudio de impacto ambiental, indicara cuáles son estos aspectos críticos.

Dado que el certificador ambiental es la primera autoridad en identificar los impactos ambientales negativos, puede señalar en el IGA aquellos aspectos críticos del proyecto o proceso productivo que deben ser priorizados en la fiscalización ambiental.

2. RETROALIMENTACIÓN ENTRE LA CERTIFICACIÓN Y LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

La fiscalización ambiental implica trabajo de campo, a diferencia de la labor que realiza el certificador, que puede decidir ir o no al campo, aunque lo aconsejable es que siempre lo haga. El fiscalizador, ineludiblemente, tiene que acudir a las instalaciones donde opera el empresario, pues es la única forma de verificar que este está cumpliendo sus obligaciones ambientales.

El certificador ambiental hace un análisis prospectivo de lo que podría pasar en cinco, diez o veinte años, evalúa *ex ante* los impactos que podrían ocurrir en el futuro, mientras que el fiscalizador observa *ex post* lo que está ocurriendo en el presente. De ahí la importancia de que aquello que advierte el fiscalizador en la supervisión de campo sea luego informado al certificador, para que este lo tenga presente en las sucesivas certificaciones.

Para que este proceso de retroalimentación funcione, tienen que existir canales de comunicación que permitan que el fiscalizador entregue información al certificador y que este tenga buena disposición en recibir dicha información y utilizarla al momento de evaluar futuras solicitudes de aprobación o modificación de IGA.

2.1 MEDIDAS PREVENTIVAS

Otra de la formas de expresión de la retroalimentación entre certificación y fiscalización ambiental es el dictado de medidas preventivas en esta última actividad.²

2 El dictado de estas medidas se regula en el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, publicada el 24 de febrero del 2015.

Si en una visita de campo la autoridad supervisora del OEFA advierte que el proceso productivo de la empresa está ocasionando severos daños al ambiente, o hay una clara amenaza de que ello suceda, procederá a dictar una medida preventiva, mediante la cual puede ordenar, por ejemplo, el cese de la actividad que está causando el daño o que genera la amenaza de daño, e independientemente de si el administrado está cometiendo o no una infracción ambiental.

Puede ser que la empresa esté cumpliendo con su IGA y pese a ello está provocando un daño severo al ambiente o amenazándolo. Lo relevante para dictar la medida preventiva no es indagar sobre el cumplimiento formal del IGA, sino verificar si hay daño o amenaza de daño al ambiente.

Por ejemplo, puede ocurrir que en el IGA se haya previsto que la geomembrana que reviste la poza de relaves de una unidad minera tenga un determinado grosor, lo cual se está cumpliendo. Sin embargo, pese al grosor de la geomembrana, hay filtraciones de agua ácida provenientes de la poza de relaves que están llegando a un cuerpo hídrico. Si el fiscalizador advierte esto, va a ordenar a la empresa que cese esos vertimientos aunque esta alegue que está cumpliendo con su IGA. Posiblemente, hace quince años, cuando se aprobó el IGA, se consideró que ese grosor de geomembrana era suficiente para contener las aguas ácidas, pero quince años después ya no lo es.

Las medidas preventivas se relacionan con lo que se ha desarrollado en el país como responsabilidad ambiental, una responsabilidad diferente a la administrativa, civil o penal. El OEFA puede dictar medidas preventivas independientemente de si el administrado está cometiendo o no una infracción administrativa, independientemente de si está cumpliendo o incumpliendo el IGA.

2.2 MEDIDAS CORRECTIVAS

Por otro lado, el certificador ambiental debe tener la capacidad de adaptarse a las medidas correctivas que puede dictar el fiscalizador ambiental.

En el procedimiento sancionador, además de las sanciones a imponer al infractor, se dictan medidas correctivas con el objeto de reparar o compensar el daño ocasionado por la infracción; por ejemplo, la orden para que se limpie la laguna contaminada, el mandato para que se reforeste el bosque indebidamente talado, etc.

El cumplimiento de las medidas correctivas de restauración o compensación ambiental requiere a veces que el infractor obtenga del certificador ambiental un IGA. En los “Lineamientos para dictar medidas correctivas”³, el OEFA ha hecho una división de las medidas correctivas entre aquellas de gran envergadura, cuyo cumplimiento requiere la

3 “Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22º de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental”, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, publicada el 23 de marzo del 2013.

aprobación de un IGA, de aquellas que, al no tener un impacto significativo, no requieren de este instrumento para implementarse.

Por ejemplo, si se ordena la limpieza o regeneración de una pequeña laguna de 2 800 m², no es necesario que el infractor obtenga un IGA del certificador ambiental. En este caso, debido a que el impacto ambiental es moderado, basta que el infractor acate las instrucciones dadas por la autoridad decisora del OEFA para que ejecute la medida correctiva ordenada por esta.

Un caso diferente sucede si el OEFA ordena, como medida correctiva, la limpieza de un lago extenso. En este caso, al preverse un impacto ambiental significativo, sí resulta justificado que el infractor obtenga un IGA correctivo de la autoridad ambiental competente. El OEFA ordenará la remediación (limpieza) ambiental, y será dicha autoridad la que establecerá las condiciones de la remediación en el correspondiente IGA correctivo.

El problema puede presentarse si la autoridad que aprueba el IGA correctivo no es capaz de adaptarse a las nuevas exigencias de la fiscalización ambiental, si no es capaz de aprobar un IGA para la medida correctiva dictada por el fiscalizador ambiental. En un escenario de este tipo, la empresa no sabrá qué hacer. ¿Cómo cumplir la orden del fiscalizador de lograr la remediación si la autoridad ambiental competente no aprueba el IGA correctivo respectivo? A diferencia de los otros instrumentos de gestión ambiental ya previstos en la legislación —estudio de impacto ambiental (EIA), Programa de Adecuación de Manejo Ambiental (PAMA), etc.—, los IGA correctivos derivados de las medidas correctivas son muy variados, pues no dependen de algo preestablecido, sino de una consecuencia sobreviniente (*ex post*): el daño originado.

Es imposible saber en qué va a consistir ese daño. Puede ocurrir que un mal manejo de residuos sólidos ocasione una explosión que genere un incendio forestal que destruya 10 000 hectáreas de bosques, y su regeneración posiblemente necesite un IGA por el impacto ocasionado. En estas circunstancias, el certificador ambiental debe tener la flexibilidad para adaptarse a las medidas correctivas que dicte el fiscalizador ambiental. De darse esta flexibilidad, el fiscalizador va a dictar las medidas correctivas que sean necesarias, según las circunstancias de cada caso en particular.

De la existencia de una buena dinámica entre el fiscalizador y el certificador ambiental depende que se implementen con éxito las medidas correctivas de remediación o compensación ambiental.

2.3 MEJORAS MANIFIESTAMENTE EVIDENTES

Otra figura especial que se ha regulado en nuestro país es la referida a las mejoras manifiestamente evidentes, lo que tiene que ver con la siguiente pregunta: ¿Cómo debe interpretarse un IGA?

Hace algunos años, las empresas sostenían que los supervisores del OEFA interpretaban literalmente los IGA. Según ellas, había una suerte de inflexibilidad por parte del supervisor, quien buscaba el cumplimiento literal de lo establecido en el IGA.

En ese escenario, se decidió cambiar dicha percepción y confiar en la aplicación del principio de razonabilidad al momento de interpretar las disposiciones contenidas en un IGA. Por tanto, no se trata de exigirle a la empresa que haga literalmente lo que está en el IGA, sino en emplear dicho instrumento como una guía para prevenir, advertir o identificar los impactos y riesgos ambientales. Lo importante es verificar si hay un impacto ambiental y el IGA debe ser leído como un mapa de advertencias de posibles impactos ambientales.

A veces ocurría que la empresa iba más allá de lo estipulado en el IGA y el supervisor consideraba que había un error. Por ejemplo, para evitar la contaminación acústica, la empresa se había comprometido a construir un muro de dos metros, pero, a solicitud de la comunidad, construyó un muro de tres metros, lo cual podía ser considerado por el supervisor como incumplimiento del IGA.

En el ejemplo antes mencionado, *a priori* no hay incumplimiento. Para evitar una contaminación por ruido, posiblemente tres metros es mejor que dos, a menos que la mayor altura provoque otro tipo de impacto ambiental, como alterar el vuelo de aves o insectos. Si no hay impacto negativo alguno, sino una mejora manifiestamente evidente, el fiscalizador no debería considerarlo como un incumplimiento.

Para abordar esta problemática, se emitió el “Reglamento que regula la mejora manifiestamente evidente a que se refiere el Numeral 4.2 del Artículo 4º de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD”⁴. El Artículo 3º de este reglamento define como mejora manifiestamente evidente la medida o actividad realizada por el administrado que excede o supera, en términos de una mayor protección ambiental o un mayor cumplimiento de obligaciones socioambientales, lo establecido en el IGA, sin que dicho exceso o superación genere daño o riesgo alguno para el ambiente o la vida y salud de las personas, ni menoscabe o afecte el interés público que subyace a la función de certificación ambiental.

Una mejora manifiestamente evidente implica no solo el cumplimiento de lo establecido en el IGA, sino que la actividad u obra realizada por el administrado va más allá de lo exigido en dicho instrumento, favoreciendo la protección ambiental o ejecutando una mayor prestación socioambiental.

¿Por qué una empresa iría más allá de lo establecido en el IGA? Puede que lo haya hecho por presión de la comunidad aledaña, o porque la gerencia de la empresa tiene una política mucho más comprometida con la protección ambiental o con algún tema socioambiental. Por ejemplo, la empresa asumió en su IGA la obligación de contratar a cincuenta trabajadores de la comunidad, pero luego decide contratar a cien para tener mejores relaciones con ella. En este caso, sería absurdo que el supervisor califique dicha diferencia numérica como un incumplimiento. Esta mejora manifiestamente evidente es una situación que nadie objetaría.

4 Aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 041-2014-OEFA/CD, publicado el 6 de diciembre del 2014.

No constituyen supuestos de mejora manifiestamente evidente aquellos casos en los cuales corresponde modificar el IGA o aprobar un informe técnico sustentatorio⁵. En ambos casos, se introducen nuevos impactos en el ambiente que deben ser analizados por el certificador ambiental.

Es importante tener presente que la calificación de una conducta como mejora manifiestamente evidente no sustituye la competencia de la autoridad que otorga la certificación ambiental para la modificación o ampliación de los instrumentos de gestión ambiental.

En todo caso, para que no exista ningún conflicto entre el certificador y el fiscalizador ambiental, en el mencionado reglamento se ha establecido que se pondrá en conocimiento del certificador cada vez que el OEFA califique una actividad como mejora manifiestamente evidente. Si el certificador considera que no es una mejora manifiestamente evidente, el OEFA procederá con la acusación correspondiente.

En efecto, el Artículo 5º del mencionado reglamento establece lo siguiente:

Artículo 5º.- Acciones a adoptar por la Autoridad de Supervisión Directa

- 5.1 Cuando la Autoridad de Supervisión Directa verifique que no se ha producido una mejora manifiestamente evidente y existan indicios de la presunta comisión de una infracción administrativa, elaborará y presentará el correspondiente Informe Técnico Acusatorio ante la Autoridad Instructora.
- 5.2 En caso la Autoridad de Supervisión Directa determine la existencia de una mejora manifiestamente evidente deberá decidir no acusar al administrado. La determinación de una conducta como mejora manifiestamente evidente constituye un reconocimiento de la licitud de la conducta realizada por el administrado, lo que origina la pérdida del mérito acusatorio.
- 5.3 El informe emitido por la Autoridad de Supervisión Directa en el que se sustenta la determinación de una conducta como mejora manifiestamente evidente será comunicado a la autoridad competente para emitir la certificación ambiental.
- 5.4 Si la autoridad competente para emitir la certificación ambiental considera que no se configura una mejora manifiestamente evidente, la Autoridad de Supervisión Directa elaborará y presentará el correspondiente Informe Técnico Acusatorio ante la Autoridad Instructora.

5 Según el Artículo 4º del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, publicado el 16 de mayo del 2013, el informe técnico sustentatorio se emite en aquellos casos en los que se requiere modificar *componentes auxiliares* o hacer *ampliaciones* en proyectos de inversión que cuenten con una certificación ambiental aprobada y que *tengan un impacto ambiental no significativo*, o bien se pretenda hacer *mejoras tecnológicas* en las operaciones. En tales supuestos, el titular del proyecto de inversión no requiere modificar su IGA, sino solo presentar un informe técnico sustentatorio, en el cual se fundamente la modificación que pretende realizar.

En el año 2014, se emitió la Resolución Ministerial N° 120-2014-MEM/DM, la cual precisa que en el sector minería, mediante el informe técnico sustentatorio se pueden modificar las características o adicionar componentes mineros *principales*, auxiliares y aquellos vinculados, así como realizar mejoras tecnológicas siempre que, en su conjunto, impliquen impactos ambientales negativos *no significativos*. No procede la modificación o ampliación sucesiva de un mismo componente minero vía el informe técnico sustentatorio, si ello implica, en su conjunto, la generación de impactos moderados o significativos negativos respecto del IGA evaluado, aprobado y vigente.

3. CONCLUSIONES

Existe una vinculación muy estrecha entre la certificación y la fiscalización ambiental. Se necesita una buena certificación ambiental para que exista una buena fiscalización ambiental. Una mala certificación ambiental dificulta la fiscalización ambiental.

Si en el instrumento de gestión ambiental no hay un adecuado estudio de línea de base, luego el fiscalizador no podrá evaluar los efectos en el tiempo de la actividad económica sobre la calidad del ambiente. Si *ex ante* las obligaciones contenidas en el instrumento de gestión ambiental no son claras, ello dificultará *ex post* la labor de supervisión del fiscalizador.

Dado que el certificador ambiental es la primera autoridad en identificar los impactos ambientales negativos, puede señalar en el instrumento de gestión ambiental aquellos aspectos críticos del proyecto o proceso productivo que deben ser priorizados en la fiscalización ambiental.

El certificador evalúa *ex ante* los impactos que podrían ocurrir en el futuro, mientras que el fiscalizador observa *ex post* lo que está ocurriendo en el presente. Lo ideal es que el fiscalizador informe al certificador de lo que observa en las visitas de campo para que este lo tome en cuenta al momento de evaluar futuras solicitudes de aprobación o modificación de instrumento de gestión ambiental.

El dictado de medidas preventivas y correctivas, así como la determinación de mejoras manifiestamente evidentes, expresan modalidades de retroalimentación entre la certificación y la fiscalización ambiental.

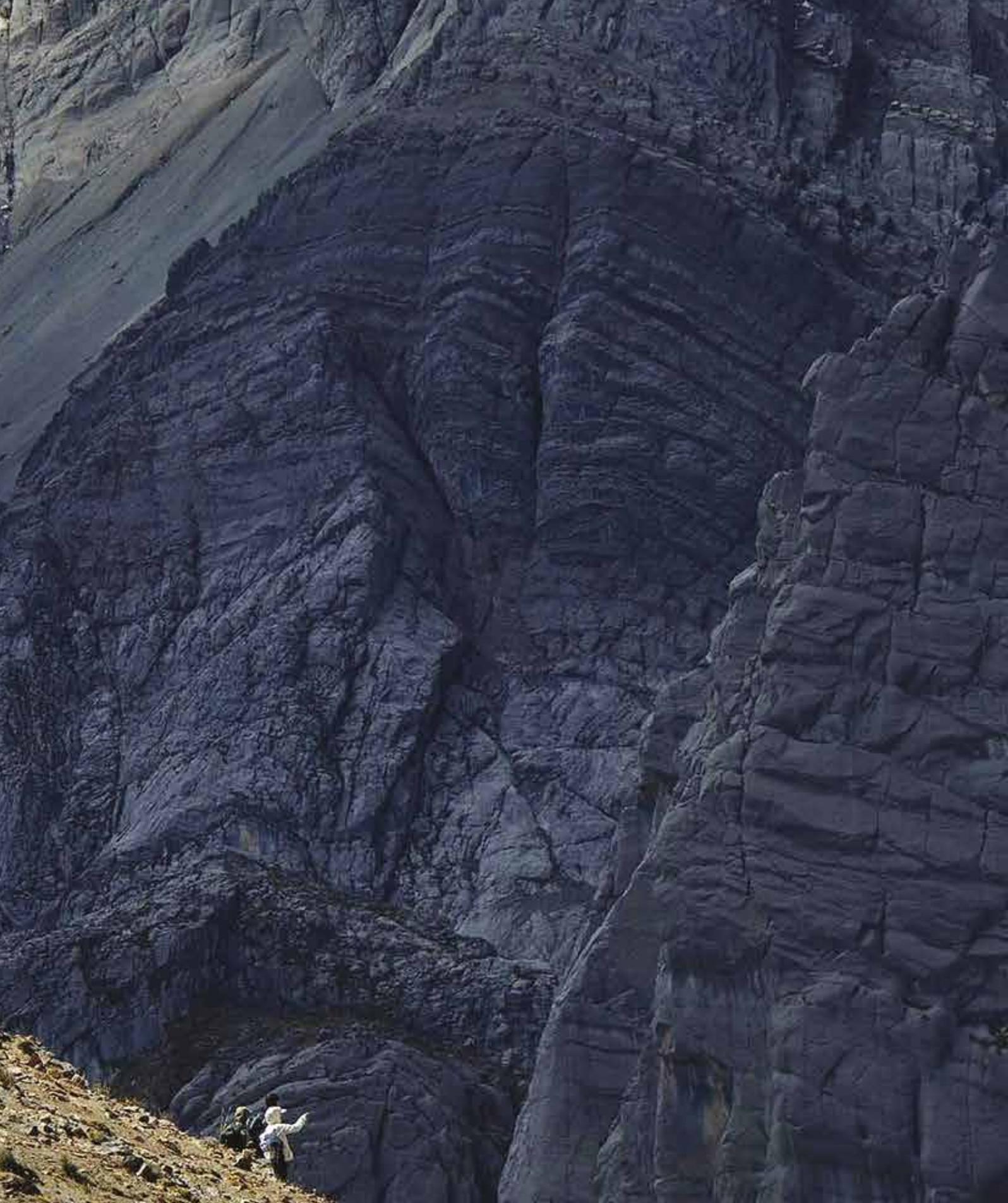
El OEFA puede dictar medidas preventivas ordenando el cese de una actividad que causa un grave daño al ambiente o amenaza con causarlo, independientemente de si el empresario está cumpliendo o incumpliendo su instrumento de gestión ambiental.

El certificador ambiental debe tener la flexibilidad que le permita adaptarse a las medidas correctivas que dicte el fiscalizador ambiental. De darse esta flexibilidad, se ejecutarán con éxito las medidas correctivas de remediación y compensación ambiental.

Finalmente, es importante tener presente que la calificación de una conducta como mejora manifiestamente evidente no sustituye la competencia del certificador ambiental para la modificación o ampliación de los instrumentos de gestión ambiental; de ahí que cada vez que el fiscalizador ambiental identifique una conducta como una mejora de esa naturaleza, lo pondrá en conocimiento del certificador.



Foto: Walter Wust



The background is a dark blue, textured surface with a pattern resembling crumpled paper or a rough fabric. A white rectangular frame is centered on the page, containing the text.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

El Perú es un país megadiverso que alberga en su territorio una gran variedad de recursos, paisajes y especies biológicas. Dada esta condición, el Estado tiene el deber de aprovechar de manera razonable sus recursos a efectos de consolidar un desarrollo económico que beneficie tanto a las generaciones presentes como a las futuras. A este enfoque se le denomina “desarrollo sostenible” y comprende un conjunto de políticas de prevención, protección y restauración del ambiente a cargo de los diferentes actores públicos y privados.

Para lograr la implementación de estas políticas se creó el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), el cual tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente, así como contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Este sistema se encuentra conformado, a su vez, por cinco subsistemas funcionales que tienen finalidades propias pero articuladas en la búsqueda del desarrollo sostenible⁶. Entre estos se encuentra el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa).

El SEIA tiene por finalidad la identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de los proyectos de inversión. Para lograr esta finalidad, se ha establecido que para iniciar una actividad económica, las empresas deben contar necesariamente con la certificación ambiental aprobada por la autoridad competente. Esta certificación se realiza para evaluar los posibles impactos negativos que se podrían generar en el ambiente y determinar las acciones que se implementarán para evitarlos o minimizarlos. Es así que mediante este sistema se efectúa un control previo (fiscalización *ex ante*) de estas actividades económicas.

Una vez que la empresa obtenga la certificación ambiental respectiva, podrá iniciar sus actividades, debiendo observar todas las obligaciones ambientales previstas en su instrumento de gestión ambiental (certificación aprobada) y las demás contempladas en las normas, los contratos de concesión, los mandatos de la autoridad administrativa, entre otros. El Sinefa busca asegurar el cumplimiento de estas obligaciones ambientales. Por ello, se señala que, mediante este sistema, se realiza un control posterior (fiscalización *ex post*) de las actividades económicas.

6 El SNGA se encuentra integrado por (i) el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, (ii) el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, (iii) el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, (iv) el Sistema Nacional de Información Ambiental y (v) el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

El certificador establece las obligaciones ambientales que luego serán verificadas por el fiscalizador. Por lo tanto, existe una innegable vinculación y retroalimentación entre estas autoridades administrativas. Tan es así que, para garantizar una efectiva protección del ambiente, se requiere que ambas autoridades realicen su labor de manera eficiente. Una adecuada certificación permitirá una eficaz fiscalización ambiental.

En este contexto, el presente documento busca profundizar en la interrelación existente entre ambos sistemas y poner de relieve la necesidad de establecer canales de comunicación y coordinación entre el certificador y el fiscalizador ambiental. Esto como un medio para concretizar el cumplimiento de las políticas de prevención y protección ambiental que forman parte del enfoque de desarrollo sostenible que ha adoptado nuestro país.



Foto: Walter Wust



CAPÍTULO I

CERTIFICACIÓN
AMBIENTAL

1.1 NOCIONES ACERCA DE LA CERTIFICACIÓN AMBIENTAL

1.1.1 LA CERTIFICACIÓN AMBIENTAL Y LA PREVENCIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES NEGATIVOS

La protección del ambiente debe abordarse con una actitud esencialmente preventiva. El Estado debe aplicar una política de prevención debido a que los daños que se pueden ocasionar al ambiente no siempre pueden ser restaurados. La regla de devolver las cosas al estado anterior de la afectación no resulta útil en estos casos. Más aún cuando estos daños son graves e irreversibles, como puede ser la contaminación o depredación ambiental que conlleve la alteración de un proceso ecológico esencial, la extinción de hábitats, ecosistemas o especies⁷.

Por ello, el Artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente señala que la gestión ambiental tiene como objetivo prioritario prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental⁸. El Estado debe realizar todas las acciones que sean necesarias para impedir que se produzcan daños irreversibles en el ambiente. En otras palabras, debe emplear medidas de prevención destinadas a resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar a su existencia⁹.

En esta línea, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el Estado tiene el deber de prevenir adecuadamente los riesgos que amenazan los ecosistemas, principalmente aquellos que son generados por el desarrollo de una actividad económica. Más aún, el principio de prevención obliga al Estado a evaluar los posibles daños que dicha actividad puede ocasionar en el ambiente, empleando para ello, entre otras medidas, la evaluación del impacto ambiental¹⁰.

La evaluación del impacto ambiental es una técnica de carácter preventivo que opera con relación a los proyectos de obras y actividades, y cuyo procedimiento se caracteriza por su naturaleza participativa¹¹. Esta técnica permite informar e ilustrar a las entidades públicas

7 Cf. ANDALUZ, Carlos. *Manual de derecho ambiental*. Lima: Iustitia, 2011, p. 571.

8 **Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre del 2005.- "Artículo VI.- Del principio de prevención"**

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.

9 Cf. Tribunal Constitucional, Sentencia del 13 de abril del 2005, recaída en el Expediente N° 3510-2003-AA/TC, fundamento jurídico 2.e).

10 Cf. Sentencia del 20 de abril del 2007, recaída en el Expediente N° 1206-2005-PA/TC, fundamento jurídico 10.

11 Cf. LOZANO, Blanca. *Tratado de derecho ambiental*. Madrid: Centro de Estudios Financieros, 2014, p. 494.

sobre los efectos ambientales que puede generar determinada actividad económica. Con ello, se busca que los actores públicos y privados conozcan, previamente a la toma de decisiones, los posibles efectos para el ambiente¹². Es así que este procedimiento cumple una importante función en la protección de nuestro entorno.

1.1.2 LA CERTIFICACIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ

Los antecedentes de la certificación ambiental en el Perú se remontan al año 1990 con la entrada en vigencia del Código de Medio Ambiente y Recursos Naturales (actualmente derogado), que establecía la obligatoriedad de elaborar un estudio de impacto ambiental (EIA) para aquellos proyectos de obra o actividad, de carácter público o privado, que podían provocar daños no tolerables al ambiente¹³.

Posteriormente, en el año 1991, mediante el Decreto Legislativo N° 757 - Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, se derogaron diversas disposiciones del referido código, entre ellas, la obligación de elaborar un estudio de impacto ambiental, toda vez que se consideraba esta exigencia como una restricción administrativa para la inversión.

Asimismo, el referido decreto legislativo estableció un nuevo modelo de competencias ambientales, según el cual, correspondía a la autoridad sectorial determinar qué actividades requerían la elaboración de un estudio de impacto ambiental previo a su ejecución¹⁴.

Con este nuevo esquema sectorial, el Ministerio de Energía y Minas fue el primero en aprobar un Reglamento para la protección ambiental de las actividades de hidrocarburos¹⁵. Seguidamente, se aprobó la regulación aplicable a otros sectores, como minería, electricidad, entre otros.

Sin embargo, en el año 2001, el panorama cambió con la aprobación de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)¹⁶, que creó el

12 Cf. ESTEVE, José. *Derecho del medio ambiente*. Tercera edición: Madrid. Marcial Pons, 2014, p. 63.

13 **Código de Medio Ambiente y los Recursos Naturales, aprobado por Decreto Legislativo N° 613 y derogado por la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente.-**
“Artículo 8°.- ESTABLECE LA OBLIGACION DE ELABORAR EIA.
Todo proyecto de obra o actividad, sea de carácter público o privado, que pueda provocar daños no tolerables al ambiente, requiere de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) sujeto a la aprobación de la autoridad competente.
(...)”

14 **Decreto Legislativo N° 757 - Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada, publicado el 13 de noviembre de 1991.-**
“Artículo 50°.- Las autoridades sectoriales competentes para conocer sobre los asuntos relacionados con la aplicación de las disposiciones del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales son los Ministerios o los organismos fiscalizadores, según sea el caso, de los sectores correspondientes a las actividades que desarrollan las empresas sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a los Gobiernos Regionales y Locales conforme a lo dispuesto en la Constitución Política.
(...)”

15 Aprobado por Decreto Supremo N° 046-93-EM, publicado el 12 de noviembre de 1993.

16 Publicada el 23 de abril del 2001 en el diario oficial *El Peruano*.

referido sistema con la finalidad de identificar, prevenir, supervisar, controlar y corregir de manera anticipada los impactos ambientales negativos derivados de los proyectos de inversión.

Mediante la creación del SEIA, se buscó uniformizar y coordinar los procesos y procedimientos que aplicaban las entidades competentes para la evaluación del impacto ambiental con el objeto de lograr mayor eficiencia durante su tramitación y en la determinación del contenido de las obligaciones aprobadas en estos instrumentos.

1.2 EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (SEIA)

1.2.1 ALCANCES

El SEIA es un sistema funcional que forma parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) y se orienta a establecer un proceso uniforme sobre los requerimientos, etapas y alcances de las evaluaciones de impacto ambiental que se requieren para el desarrollo de proyectos de inversión.

Dentro del ámbito de aplicación del SEIA, se encuentran comprendidos los proyectos de inversión, así como las políticas, planes y programas propuestos por las autoridades de nivel sectorial, nacional, regional y local que pudieran originar implicaciones ambientales significativas¹⁷. No pueden iniciarse ni ejecutarse los proyectos o actividades de servicios y comercio antes mencionados si estos no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la resolución expedida por la autoridad competente¹⁸.

El Ministerio del Ambiente (Minam) es el ente rector del SEIA¹⁹ y tiene la función de asegurar la debida coordinación en la administración, dirección y gestión del procedimiento

17 **Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, modificada por Decreto Legislativo N° 1078.- "Artículo 2°.- Ámbito de la ley**

Quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, las políticas, planes y programas de nivel nacional, regional y local que puedan originar implicaciones ambientales significativas; así como los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que impliquen actividades, construcciones, obras, y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impacto ambientales negativos significativos.
(...)"

18 **Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, modificada por Decreto Legislativo N° 1078.- "Artículo 3°.- Obligatoriedad de la certificación ambiental**

No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local 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"

19 **Decreto Legislativo N° 1013 - Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado el 14 de mayo del 2008.-**

de evaluación de impacto ambiental. Como administrador del SEIA, este ministerio tiene las siguientes funciones²⁰:

- Revisar, de manera aleatoria, los estudios de impacto ambiental aprobados por las autoridades competentes, con la finalidad de coadyuvar al fortalecimiento y transparencia del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Aprobar las evaluaciones ambientales estratégicas de políticas, planes y programas.
- Emitir opinión previa favorable y coordinar con las autoridades competentes, los proyectos de reglamentos relacionados con los procesos de evaluación de impacto ambiental y sus modificaciones.
- Coordinar con las autoridades competentes la adecuación de los regímenes de evaluación del impacto ambiental existentes.

El proceso de evaluación de impacto ambiental es de naturaleza participativa. El SEIA garantiza el establecimiento de mecanismos que aseguren la participación ciudadana. Para evaluar el estudio de impacto ambiental, se debe considerar la percepción y la opinión de la población potencialmente afectada o beneficiada con la acción propuesta²¹.

1.2.2 ENTIDADES COMPETENTES

Según la Ley N° 27446, las entidades competentes para llevar a cabo la evaluación del impacto ambiental son los ministerios, así como los gobiernos regionales y locales, de

“Artículo 7°.- Funciones Específicas

El Ministerio del Ambiente cumple las siguientes funciones específicamente vinculadas al ejercicio de sus competencias:

(...)

f) Dirigir el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el Sistema Nacional de Información Ambiental.

(...)”

20 Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, modificada por Decreto Legislativo N° 1078.- “Artículo 17°.- Funciones del Organismo Rector

Corresponde al MINAM:

- a) Revisar, de manera aleatoria, los Estudios de Impacto Ambiental aprobados por las autoridades competentes, con la finalidad de coadyuvar al fortalecimiento y transparencia del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
- b) Aprobar las Evaluaciones Ambientales Estratégicas de políticas, planes y programas.
- c) Emitir opinión previa favorable y coordinar con las autoridades competentes, el o los proyectos de reglamentos relacionados a los procesos de evaluación de impacto ambiental - EIA y sus modificaciones;
- d) Coordinar con las autoridades competentes la adecuación de los regímenes de evaluación del impacto ambiental existentes a lo dispuesto en la presente Ley y asegurar su cumplimiento;
- e) Llevar un Registro administrativo de carácter público y actualizado de las certificaciones ambientales concedidas o denegadas por los organismos correspondientes. Dicho registro indicará además la categoría asignada al proyecto, obra o actividad;
- f) Coordinar y hacer seguimiento del adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental”

21 Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.- “Artículo 13°.- De la difusión y participación de la comunidad

El SEIA garantiza:

- a) 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;
- b) Instancias no formales que el proponente debe impulsar, para incorporar en el estudio de impacto ambiental, la percepción y la opinión de la población potencialmente, afectada o beneficiada con la acción propuesta”

acuerdo con las funciones transferidas en el marco del proceso de descentralización²². Dichas autoridades son las encargadas de aprobar los estudios de impacto ambiental de los proyectos de inversión que se indican principalmente en el Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA²³.

Las autoridades competentes a cargo de la evaluación de los estudios ambientales tienen asignadas las siguientes funciones²⁴:

22 **Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, modificada por Decreto Legislativo N° 1078.- “Artículo 18.- Autoridades Competentes de administración y ejecución**

18.1 Serán consideradas como autoridades competentes de administración y ejecución, el Ministerio del Ambiente, las autoridades sectoriales nacionales, las autoridades regionales y las autoridades locales.

Corresponde al MINAM las funciones establecidas en el artículo 17 de la presente ley y su reglamento.

Corresponde a las autoridades sectoriales emitir la certificación ambiental de los proyectos o actividades de alcance nacional o multiregional, en el ámbito de sus respectivas competencias. 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.

(...).”

23 Mediante Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, publicada el 21 de julio del 2011, se aprobó la Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Posteriormente, a través de las Resoluciones Ministeriales números 298-2013-MINAM, 300-2013-MINAM y 185-2015-MINAM se actualizó la referida Primera Actualización.

24 **Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, publicado el 25 de setiembre del 2009.- “Artículo 8°.- Funciones de las Autoridades Competentes**

Son autoridades competentes en el marco del SEIA, las autoridades sectoriales nacionales, las autoridades regionales y las autoridades locales con competencia en materia de evaluación de impacto ambiental.

Las Autoridades Competentes a cargo de la evaluación de los estudios ambientales tienen las siguientes funciones:

- a) Conducir el proceso de evaluación de impacto ambiental a través de la categorización, revisión y aprobación de los estudios ambientales de los proyectos de inversión sujetos al SEIA, de acuerdo a sus respectivas competencias.
- b) Realizar las acciones que resulten necesarias para evaluar legal y técnicamente los estudios ambientales bajo su competencia, con criterios de especialización, multidisciplinariedad y adecuado balance entre la promoción de la inversión pública y privada y la protección del interés público, en el marco de los principios que regulan el SEIA.
- c) 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.
- d) 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.
- e) 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.
- f) 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.
- g) Remitir al MINAM los estudios ambientales que les requiera, adjuntando la documentación sustentatoria de la decisión de aprobación o desaprobación, según corresponda.
- h) 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.
- i) 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.
- k) 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.
- l) 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.
- m) Someter a evaluación ambiental estratégica las políticas, planes y programas que formule, según corresponda, de acuerdo a los criterios y dispositivos que emita el MINAM y lo señalado en el Título III del presente Reglamento.
- n) Otras que le correspondan conforme a la legislación vigente.”

- Conducir el proceso de evaluación de impacto ambiental a través de la categorización, revisión y aprobación de los estudios ambientales de los proyectos de inversión sujetos al SEIA, de acuerdo con sus respectivas competencias.
- Realizar las acciones que resulten necesarias para evaluar legal y técnicamente los estudios ambientales bajo su competencia, con criterios de especialización, multidisciplinariedad y adecuado balance entre la promoción de la inversión pública y privada y la protección del interés público, en el marco de los principios que regulan el 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 de competencia.
- 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 con las normas correspondientes.
- Remitir al Minam los estudios ambientales requeridos, adjuntando la documentación sustentatoria de la decisión de aprobación o desaprobación, según corresponda.
- Requerir, cuando corresponda, la opinión técnica de otras autoridades con competencias ambientales, así como emitir dicha opinión cuando le sea requerida.
- Otorgar en forma exclusiva y excluyente la certificación ambiental para las categorías I, II y III.
- Realizar acciones de fiscalización posterior 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-PCM²⁵.

25 Mediante la Resolución Ministerial N° 048-2008-PCM se aprobó la Directiva N° 001-2008-PCM - Lineamientos para la implementación y funcionamiento de la Central de Riesgo Administrativo, publicada el 16 de febrero del 2008.

- 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.
- Someter a evaluación ambiental estratégica las políticas, planes y programas que formule, según corresponda, de acuerdo a los criterios y dispositivos que emita el Minam²⁶.

En el 2012, mediante la Ley N° 29968, se creó al Senace para que asumiera de manera progresiva la competencia de los sectores para que revisara y aprobara los estudios de impacto ambiental detallados (EIA-d) y los estudios de impacto ambiental semidetallados (EIA-sd). El 28 de diciembre del 2015, el Senace asumió dicha competencia en el sector minería y energía²⁷.

A continuación, se detalla el ámbito de competencia de las entidades públicas autorizadas para revisar y aprobar los estudios de impacto ambiental:

a) Autoridades sectoriales

Las autoridades sectoriales de nivel nacional son competentes para emitir la certificación ambiental de los proyectos de alcance nacional o multirregional en el ámbito de sus respectivas competencias. Generalmente, dicha función es ejercida por las direcciones de asuntos ambientales de cada ministerio.

Así, por ejemplo, las siguientes actividades se encuentran sujetas a la certificación ambiental²⁸:



Electricidad: Proyectos de electrificación rural que abarquen dos o más regiones. Distribución eléctrica mayor o igual a 30MW.



Hidrocarburos: Exploración, explotación, refinación y transformación, transporte y comercialización.



Minería: Explotación, beneficio minero y transporte de minerales de la gran y mediana minería, metálica y no metálica.



Pesquería: Instalación, funcionamiento, traslado e incremento de capacidad de establecimiento industrial pesquero y acuicultura de mayor escala.

26 De acuerdo con el Artículo 64º del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, el Ministerio del Ambiente revisa y evalúa la Evaluación Ambiental Estratégica, y se pronuncia aprobando o no el Informe Ambiental sometido a su consideración, tomando en cuenta los principios y lineamientos establecidos en la Política Nacional del Ambiente y la legislación ambiental.

27 Mediante la Resolución Ministerial N° 328-2015-MINAM se aprobó la culminación del proceso de transferencia de funciones en materia de minería, hidrocarburos y electricidad del Ministerio de Energía y Minas al Senace.

28 También se encuentran sujetos a certificación los sectores de agricultura, comercio exterior y turismo, defensa, producción, transportes y comunicaciones, salud, vivienda, construcción y saneamiento, etc.

Por lo tanto, los ministerios son competentes para otorgar la certificación ambiental a los proyectos de inversión de alcance nacional o multiregional pertenecientes al sector que dirige.

b) Gobiernos regionales

Los gobiernos regionales conducen el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de aquellos proyectos que se encuentren en el marco de la transferencia de funciones realizada por parte de las autoridades sectoriales nacionales, según lo dispuesto por la Ley de Bases de la Descentralización²⁹.

Algunos de los proyectos de inversión a su cargo son los siguientes:

 **Electricidad:** Proyectos de electrificación rural dentro de la región. Distribución eléctrica inferior a 30 MW.

 **Hidrocarburos:** Grifos, estaciones de servicios y gasocentros, plantas envasadoras de GLP y establecimientos de venta de gas al público.

 **Minería:** Explotación, beneficio minero y transporte de minerales de la pequeña minería y minería artesanal, metálica y no metálica.

 **Pesquería:** Procesamiento pesquero artesanal para la micro y pequeña empresa, acuicultura de menor escala y acopio de especies ornamentales.

En consecuencia, la competencia de los gobiernos regionales se encuentra delimitada por las transferencias de funciones realizadas por parte de las autoridades sectoriales.

c) Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace)

En los últimos años, el Poder Ejecutivo impulsó la aprobación de normas ambientales con el objeto de dinamizar la inversión privada y garantizar una adecuada protección ambiental. Entre las decisiones adoptadas para este fin, se estableció no solo conferir al sector ambiente la rectoría sobre los estudios de impacto ambiental, sino también crear una autoridad ambiental con esta función específica³⁰, a fin de lograr agilizar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

29 **Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.-**

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

Segunda.- En concordancia con lo previsto en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, las autoridades nacionales revisarán los procedimientos relacionados al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental 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, asegurando la capacidad real de cada una de estas autoridades para ejercer eficaz y eficientemente esta función. Hasta que no opere la transferencia de competencias, las autoridades sectoriales ejercerán estas competencias, debiendo señalar expresamente la justificación técnica y legal para asumir, delegar o desistirse de la revisión y evaluación de los estudios de impacto ambiental de proyectos, actividades y obras específicas.”

30 Cf. ALDANA, Martha Inés. “Caminando hacia la ventanilla única de certificación ambiental”. *Revista de Derecho Administrativo*. Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2015, número 15, p. 47.

Es así que en el año 2012, mediante la Ley N° 29968 - Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) se creó a la referida entidad como la encargada de revisar y aprobar los estudios de impacto ambiental detallados (EIA-d) regulados en la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y sus normas reglamentarias³¹.

El proceso de implementación del Senace y la transferencia de funciones a su ámbito de competencia es un proceso constante y continuo, que está desarrollándose de manera ordenada, progresiva y gradual. El mencionado proceso está sujeto a etapas progresivas de obligatorio cumplimiento previstas en el cronograma establecido por decreto supremo refrendado por el Ministerio del Ambiente³².

En el año 2015, mediante Decreto Supremo N° 006-2015-MINAM³³, se aprobó el Cronograma de Transferencias de Funciones al Senace, el cual inició en el año 2015 y concluirá en el cuarto trimestre del año 2020. Esta norma señala que la transferencia de funciones a Senace se realizará de parte de los sectores de energía, minería, transportes, agricultura, vivienda y construcción, saneamiento, industria, pesca, salud, comunicaciones, comercio exterior, turismo y defensa, tal como se aprecia del siguiente cuadro:

31 **Ley N° 29968 - Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace), publicada el 20 de diciembre del 2012.-**

“Artículo 1°. Objeto de la Ley

1.1 Créase el 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, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente.

(...)

1.3 El SENACE es el ente encargado de revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d) regulados en la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, y sus normas reglamentarias, que 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; salvo los Estudios de Impacto Ambiental detallados 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.

(...):”

32 **Ley N° 29968 - Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace).- “DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

PRIMERA. Proceso de implementación del SENACE

El proceso de implementación del SENACE y la transferencia de funciones a su ámbito es un proceso constante y continuo para dicho efecto, y se desarrolla de manera ordenada, progresiva y gradual, sujeto a etapas preclusivas de obligatorio cumplimiento, de acuerdo al cronograma y a los plazos que son establecidos por decreto supremo refrendado por el Ministro del Ambiente, el cual es emitido dentro de un plazo no mayor de noventa (90) días de publicada la presente Ley (...):”

33 Publicado el 18 de febrero del 2015 en el diario oficial *El Peruano*.

CUADRO 1. CRONOGRAMA DE TRANSFERENCIA DE FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES SECTORIALES AL SENACE 2015 - 2020

AUTORIDAD SECTORIAL	SUBSECTOR	FECHA DE INICIO DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA
Ministerio de Energía y Minas	Energía	Segundo trimestre del año 2015
	Minería	Segundo trimestre del año 2015
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Transportes	Cuarto trimestre del año 2015
Ministerio de Agricultura y Riego	Agricultura	Segundo trimestre del año 2016
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Vivienda y Construcción	Cuarto trimestre del año 2016
	Saneamiento	Segundo trimestre del año 2017
Ministerio de la Producción	Industria	Cuarto trimestre del año 2017
	Pesca	Segundo trimestre del año 2018
Ministerio de Salud	Salud	Segundo trimestre del año 2019
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Comunicaciones	Cuarto trimestre del año 2019
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Comercio Exterior y Turismo	Segundo trimestre del año 2020
Ministerio de Defensa	Defensa	Cuarto trimestre del año 2020

Fuente: Decreto Supremo N° 006-2015-MINAM. Elaboración propia (2015)

Adicionalmente, la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 29968 dispone que el Senace asumirá progresivamente la función de aprobar los estudios de impacto ambiental semidetallados (EIA-sd)³⁴. El proceso de transferencia de esta función se iniciará luego de transcurridos al menos dos años desde que Senace haya concluido con la transferencia de la función de aprobar los estudios de impacto ambiental detallados (EIA-d) del sector correspondiente. Este proceso se aprueba mediante decreto supremo refrendado por el Minam y el sector transferente.

34 Ley N° 29968 - Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace), modificada por la Ley N° 30327.-

1.3 DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL (IGA)

1.3.1 DEL ALCANCE DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a aplicar o concretar un objetivo de la política ambiental³⁵. Mediante estos instrumentos se busca hacer efectivo el derecho constitucional a un ambiente equilibrado y adecuado, mediante la fijación de un conjunto de obligaciones, incentivos y responsabilidades a distintos actores³⁶.

Los instrumentos de gestión ambiental son muy diversos. Entre estos, se encuentran: (i) los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectorial, regional o local; (ii) el ordenamiento territorial ambiental; (iii) la evaluación del impacto ambiental; (iv) los planes de cierre; (v) los planes de contingencias; (vi) los estándares nacionales de calidad ambiental; (vii) la certificación ambiental; (viii) las garantías ambientales; (ix) los sistemas de información ambiental; (x) los instrumentos económicos; (xi) las estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; (xii) los mecanismos de participación ciudadana; (xiii) los planes integrales de gestión de residuos; (xiv) los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción, entre otros³⁷.

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

SEGUNDA. Progresividad para asumir funciones

El SENACE asumirá progresivamente la función de aprobar los estudios de impacto ambiental semidetallados (EIA-sd) regulados en la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, pudiendo aplicar la Certificación Ambiental Global a dichos instrumentos.

Mediante decreto supremo refrendado por el ministro del Ambiente y el titular del sector cuya transferencia se aprueba, se establecen las condiciones para la aplicación de la presente disposición, así como el cronograma de transferencia de funciones del EIA-sd, sobre la base de un proceso ordenado, progresivo y gradual. El proceso de transferencia se iniciará luego de transcurridos al menos dos (2) años desde que el SENACE haya concluido con la transferencia de la función de aprobar los EIA-detallados (EIA-d) del sector correspondiente, según el proceso de transferencia de funciones vigente.”

35 **Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente.-**

“Artículo 16.- De los instrumentos

(...)

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.”

36 Cf. LANEGRA, Iván. “Haciendo funcionar al Derecho Ambiental: Elección y diseño de los instrumentos de gestión ambiental”. *Revista de Derecho Administrativo*. Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2008, número 6, p. 140.

37 **Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente.-**

“Artículo 17.- De los tipos de instrumentos

(...)

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

(...)”

Para efectos del presente documento, el análisis se centrará en los instrumentos de gestión ambiental que se encuentran bajo el ámbito de aplicación del SEIA, los cuales se clasifican en dos grandes tipos: los estudios ambientales y los instrumentos de gestión ambiental complementarios.

Los estudios ambientales son instrumentos que deben ser aprobados antes de la ejecución de un proyecto de inversión. Entre estos instrumentos se encuentran (i) la declaración de impacto ambiental (DIA), (ii) el estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd) y el estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d).

Por su parte, los instrumentos de gestión ambiental complementarios son instrumentos que se evalúan y aprueban luego de iniciado el proyecto de inversión, y que recogen nuevas obligaciones de acuerdo con las circunstancias específicas de cada proyecto. Entre estos se encuentran los planes de adecuación, planes de cierre o abandono, planes de remediación, entre otros³⁸.

1.3.2 DEL CONTENIDO DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL DETALLADO

Uno de los instrumentos de gestión ambiental que reviste mayor complejidad son los estudios de impacto ambiental detallados. Estos documentos contienen los resultados de una investigación multidisciplinaria y compleja realizada sobre el entorno ambiental, económico y cultural que interactuará con un proyecto de inversión determinado. Dicho estudio no solo tiene una finalidad preventiva, sino además de integración, pues busca que el proyecto se integre armónicamente como un componente más del entorno³⁹. Estos estudios, para ser efectivos, deben contener como mínimo los siguientes elementos: (i) una adecuada elaboración de la línea base y (ii) una correcta determinación de las medidas, compromisos y obligaciones a ser implementados en el desarrollo del proyecto.

Estos elementos serán desarrollados a continuación, tomando en cuenta los términos de referencia comunes para los estudios de impacto ambiental detallados (categoría iii) de proyectos de explotación, beneficio, y labor general mineros metálicos a nivel de factibilidad, aprobados por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM.

a) Elaboración de la línea base

La línea base de un estudio ambiental consiste en la descripción de las condiciones ambientales y sociales del área de influencia que tendrá un proyecto antes de que este inicie⁴⁰. Este estudio debe contener los niveles de contaminación del área en la que se

38 Las obligaciones que se establezcan en los instrumentos de gestión ambiental complementarios deben contar con un enfoque de integralidad y complementariedad a los instrumentos de gestión ambiental principales, adoptando medidas para proteger y mejorar la calidad ambiental y la salud de las personas.

39 Cf. VERNA, Vito. "Tres áreas en la evolución de la regulación del impacto ambiental". *Derecho PUCP*. Lima: Facultad de Derecho de la PUCP, 2013, número 70, pp. 64 y 65.

40 Cf. MINISTERIO DEL AMBIENTE - COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y VIDA SIN DROGAS (DEVIDA). *Guía N° 1: Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental (EIA)*. Lima, 2004, p.27. Consulta: 15 de enero del 2016. <http://blogcdam.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2012/05/GUIA-1-Elaboracion-EIA-2004.pdf>

llevará a cabo las actividades del proyecto, incluyendo los recursos naturales existentes, aspectos geográficos, aspectos sociales, económicos y culturales de las poblaciones o comunidades en el área de influencia del proyecto⁴¹.

De ahí que la línea base comprenda el estudio (inventario, evaluación y diagnóstico) de los factores o componentes ambientales (físicos, biológicos, sociales y culturales), a fin de determinar ex ante la calidad ambiental del área del proyecto⁴².

Este estudio se realizará en un área geográfica que comprende las áreas de influencia directa (AID) e indirecta (AII) del proyecto, además de alguna otra zona que se encuentre en las inmediaciones de las áreas indicadas y que puedan generar algún interés en especial. Asimismo, la ejecución y elaboración de dicho documento deberá justificarse en la información obtenida durante el periodo mínimo de un año, que incluya los periodos de lluvia y de estiaje de la zona del proyecto a efectos de determinar sus condiciones en distintos momentos⁴³.

La elaboración de la línea base deberá contener los siguientes elementos⁴⁴:

(i) Descripción de la ubicación del proyecto⁴⁵

En este acápite, se deberá describir la ubicación, extensión y emplazamiento del proyecto, identificando y definiendo sus áreas de influencia directa e indirecta por cada factor o componente ambiental (agua, aire, suelo, entre otros), considerando el estudio de macro y microlocalización, así como la ubicación de las zonas de agotamiento o protección de recursos hídricos, de ser el caso.

Además, se indicarán y describirán, de forma general, las industrias o actividades que se desarrollan en las áreas de influencia ambiental directa e indirecta del proyecto de inversión. La propuesta de identificación y evaluación del área de influencia ambiental será ratificada o modificada por la autoridad competente.

41 Cf. MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS. *Guía para elaborar Estudios de Impacto Ambiental. Sector Hidrocarburos*. p. 21. Consulta: 15 de enero del 2016. Disponible en: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/institucional/regionales/Publicaciones/GUIA%20HIDROCARBUROS%20III.pdf>

42 Conforme al ítem 3 del punto 4.1. Términos de Referencia comunes para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental Detallados (Categoría III) de proyectos de exploración, beneficio y labor general minero metálicos a nivel de factibilidad, aprobado por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM.

43 Conforme al ítem 3 del punto 4.1. Términos de Referencia comunes para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental Detallados (Categoría III) de proyectos de exploración, beneficio y labor general minero metálicos a nivel de factibilidad, aprobado por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM, p. 21.

44 Cf. Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM, publicada el 13 de marzo del 2015, que aprueba los Términos de referencia comunes para los estudios de impacto ambiental detallados (categoría iii) de proyectos de explotación, beneficio, y labor general mineros metálicos a nivel de factibilidad.

45 Literal a) del ítem 3 del punto 4.1. Términos de Referencia comunes para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental Detallados (Categoría III) de proyectos de exploración, beneficio y labor general minero metálicos a nivel de factibilidad, aprobado por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM, p. 22.

(ii) Descripción del medio físico⁴⁶

La descripción del medio físico comprende el detalle de la meteorología, geología, geomorfología, geoquímica, hidrografía, hidrología, hidrogeología y balance hídrico, así como análisis del suelo, la capacidad de uso mayor de los suelos y uso actual de las tierras, la calidad del aire, suelo, agua y ruido ambiental.

En la descripción del medio físico, también se deberá tener en cuenta los siguientes aspectos⁴⁷:

- **Pasivos ambientales:** se deberán describir los pasivos ambientales presentes en el área del proyecto, con la identificación de sus componentes y sus características, a partir de un reconocimiento visual del sitio.
- **Vibraciones:** se deberán caracterizar, cuando corresponda, los niveles de vibraciones existentes, con indicación de la ubicación de los puntos de monitoreo utilizados, el horario y la frecuencia de las mediciones efectuadas.
- **Sismicidad:** se indicarán y determinarán las características sísmicas de las zonas donde se encuentra el proyecto, con el objeto de considerarlas en los diseños de sus componentes.
- **Oceanografía:** en el caso de las instalaciones marinas, se deberá presentar una caracterización oceanográfica (físico y químico) de la zona de estudio, identificando las masas de agua regionales y locales, además se deberá realizar un estudio de corrientes marinas tanto superficial, subsuperficial y de fondo. Además, se deberá describir los fenómenos naturales que conllevan a las alteraciones climatológicas, tsunamis, bravesas, oleajes mareas, entre otras.
- **Batimetría:** en el caso de las instalaciones marinas, se deberá presentar la batimetría de la zona de estudio, pendiente promedio y profundidad. Asimismo, se deberá presentar un mapa batimétrico que incluya el perfil longitudinal a una escala que se permita visualizar el contenido para su revisión.
- **Calidad de sedimentos:** en el caso de las instalaciones marinas, se deberá realizar la caracterización de los sedimentos marinos o continentales, comparando los parámetros evaluados con estándares internacionales reconocidos.

46 Literal b) del ítem 3 del punto 4.1. Términos de Referencia comunes para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental Detallados (Categoría III) de proyectos de exploración, beneficio y labor general minero metálicos a nivel de factibilidad, aprobado por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM, pp. 22-30.

47 Literal b.6) del ítem 3 del punto 4.1. Términos de Referencia comunes para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental Detallados (Categoría III) de proyectos de exploración, beneficio y labor general minero metálicos a nivel de factibilidad, aprobado por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM, pp. 29-30.

(iii) Descripción del medio biológico⁴⁸

La descripción del medio biológico comprende el detalle de la diversidad biológica, los criterios de evaluación de campo para flora y fauna y la caracterización biológica de estos componentes, así como la identificación de los ecosistemas frágiles, las unidades paisajísticas y los aspectos o factores que amenazan la conservación de los hábitats o ecosistemas identificados.

- **Diversidad biológica⁴⁹**

La diversidad biológica comprende la riqueza biológica en tres niveles:

Ecosistemas: se deberán caracterizar los ecosistemas terrestres y acuáticos. Para la evaluación de los ecosistemas, se deberán considerar los aspectos o factores que amenazan la conservación de los hábitats. Asimismo, para la determinación del caudal ecológico, se deberán tener en cuenta los requerimientos ecológicos de las especies hidrobiológicas, como de los hábitats que dependen de esta fuente hídrica.

Especies: se deberán evaluar las especies nativas, endémicas, claves para el ecosistema, migratorias, en estado de amenaza, así como aquellas culturalmente útiles para la población local. Asimismo, se deberá determinar la riqueza, abundancia y diversidad de especies, así como identificar los hábitats claves que ameriten una protección o alguna medida de manejo.

Genes: en caso corresponda, se deberá identificar y determinar la riqueza biológica vegetal y/o animal con fines de protección, conservación u otro, así como identificar las áreas de alta concentración de recursos genéticos.

- **Ecosistemas frágiles⁵⁰**

Los ecosistemas frágiles comprenden, entre otros, los desiertos, tierras semiáridas, montañas, pantanos, páramos, jalcas, bofedales, bahías, islas pequeñas, humedales, lagunas altoandinas, lomas costeras, bosques de neblina y bosques relictos. Estos ecosistemas requieren medidas de protección especial debido a sus características y recursos singulares, y su relación con las condiciones climáticas especiales y con los desastres naturales.⁵¹

48 Literal c) del ítem 3 del punto 4.1. Términos de Referencia comunes para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental Detallados (Categoría III) de proyectos de exploración, beneficio y labor general minero metálicos a nivel de factibilidad, aprobado por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM, pp. 30-35.

49 Literal c.1) del ítem 3 del punto 4.1. Términos de Referencia comunes para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental Detallados (Categoría III) de proyectos de exploración, beneficio y labor general minero metálicos a nivel de factibilidad, aprobado por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM, p. 30.

50 Literal c.4) del ítem 3 del punto 4.1. Términos de Referencia comunes para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental Detallados (Categoría III) de proyectos de exploración, beneficio y labor general minero metálicos a nivel de factibilidad, aprobado por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM, p. 34.

51 Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente.-

En la elaboración de la línea base, se deberán identificar los ecosistemas frágiles existentes en la zona de influencia del proyecto, a fin de establecer las medidas de manejo pertinentes.

- **Unidades paisajísticas**⁵²

En este punto, se deberán describir los paisajes existentes a partir de las características de la estética visual y el análisis de visibilidad, indicando la metodología de ponderación paisajística, a fin de determinar su visibilidad, fragilidad y calidad.

- **Aspectos o factores que amenazan la conservación de los hábitats o ecosistemas identificados**⁵³

En este acápite, se deberán describir los aspectos o factores que pudieran amenazar la conservación de los hábitats o ecosistemas identificados, teniendo en cuenta que un mal manejo o un conocimiento deficiente respecto del funcionamiento de los ecosistemas o hábitats de importancia, puede llevar a una pérdida de recursos naturales de gran valor ecológico, económico, social y cultural⁵⁴.

(iv) Descripción del medio social, económico, cultural y antropológico de la población⁵⁵

En este acápite, se debe recolectar y procesar información sobre los siguientes aspectos: (i) la división política y la demografía de la zona; (ii) la economía, mercado, y empleo de la región; (iii) las actividades de ganadería, agricultura y minería realizadas; (iv) los recursos naturales (acceso y uso); (v) los servicios públicos; (vi) la morbilidad y mortalidad; (vii)

“Artículo 99.- De los ecosistemas frágiles

99.1 En el ejercicio de sus funciones, las autoridades públicas adoptan medidas de protección especial para los ecosistemas frágiles, tomando en cuenta sus características y recursos singulares; y su relación con condiciones climáticas especiales y con los desastres naturales.

99.2 Los ecosistemas frágiles comprenden, entre otros, desiertos, tierras semiáridas, montañas, pantanos, páramos, jalcas, bofedales, bahías, islas pequeñas, humedales, lagunas alto andinas, lomas costeras, bosques de neblina y bosques relicto.

99.3 El Estado reconoce la importancia de los humedales como hábitat de especies de flora y fauna, en particular de aves migratorias, priorizando su conservación en relación con otros usos.”

52 Literal c.5) del ítem 3 del punto 4.1. Términos de Referencia comunes para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental Detallados (Categoría III) de proyectos de exploración, beneficio y labor general minero metálicos a nivel de factibilidad, aprobado por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM, p. 34.

53 Literal c.6) del ítem 3 del punto 4.1. Términos de Referencia comunes para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental Detallados (Categoría III) de proyectos de exploración, beneficio y labor general minero metálicos a nivel de factibilidad, aprobado por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM, p. 35.

54 Entre los aspectos o factores que pudieran amenazar la conservación de los hábitats están las causas naturales, tales como el cambio climático y las sequías prolongadas, así como la intervención humana a través de actividades productivas. También se debe tomar en cuenta la introducción de especies foráneas que puedan disturbar los ecosistemas naturales, la contaminación del agua, suelo o aire, la fragmentación del hábitat, la sobreexplotación de las especies presentes en dichos ecosistemas, entre otros.

55 Literal d) del ítem 3 del punto 4.1. Términos de Referencia comunes para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental Detallados (Categoría III) de proyectos de exploración, beneficio y labor general minero metálicos a nivel de factibilidad, aprobado por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM, pp. 35-37.

los niveles de educación de la localidad y la cultura; (viii) el estado de las viviendas e infraestructura; (ix) las organizaciones e instituciones sociales y políticas; (x) los principales problemas de la localidad; (xi) la presencia de población vulnerable; y (xii) la descripción y análisis del uso actual del territorio, teniendo en consideración su aptitud y la tenencia de la tierra.

(v) Presencia de restos arqueológicos, históricos y culturales en el área de influencia del proyecto⁵⁶

Se requiere contar con un informe de reconocimiento arqueológico a nivel de superficie realizado por un especialista en la materia debidamente colegiado e inscrito en el Ministerio de Cultura. Este informe debe incluir un plano georreferenciado del área evaluada debidamente suscrito, donde se detalle la ubicación de los hallazgos, así como, un registro fotográfico de estos.

(vi) Identificación de los aspectos de vulnerabilidad y peligro de origen natural o antropogénico asociados al área de influencia del proyecto⁵⁷

En este acápite, se consideran los siguientes aspectos: (i) las inundaciones (localización y frecuencia); (ii) la identificación de las unidades fisiográficas en mapas o planos, que muestren los aspectos naturales del área de influencia, tales como ríos, lagunas y quebradas, así como las zonas vulnerables y/o de riesgo natural, tales como las áreas de deslizamiento de tierra, áreas de probables inundaciones, cercanía a glaciares, entre otros; (iii) la realización de un estudio de geodinámica y evaluación de riesgo, y de prevención de la ocurrencia geodinámica externa, incluyendo un plano de riesgo; (iv) la realización de un estudio de la geodinámica interna, donde se incluya la vulcanología y sismología, y su aplicación en la ecología de la zona; y (v) la sismicidad (enfoque determinístico y probabilístico).

(vii) Elaboración de la cartografía general y los diagramas relevantes de la línea base relacionados con el proyecto⁵⁸

El inventario, evaluación y diagnóstico de todos los recursos naturales y componentes ambientales del área de influencia del proyecto deberá contar con los diagramas, gráficos y mapas temáticos correspondientes. Estos mapas deben estar debidamente georreferenciados y suscritos por un profesional especialista colegiado y habilitado, así como cumplir con las exigencias legales aplicables.

56 Literal e) del ítem 3 del punto 4.1. Términos de Referencia comunes para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental Detallados (Categoría III) de proyectos de exploración, beneficio y labor general minero metálicos a nivel de factibilidad, aprobado por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM, p. 37.

57 Literal f) del ítem 3 del punto 4.1. Términos de Referencia comunes para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental Detallados (Categoría III) de proyectos de exploración, beneficio y labor general minero metálicos a nivel de factibilidad, aprobado por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM, pp. 37-38.

58 Literal g) del ítem 3 del punto 4.1. Términos de Referencia comunes para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental Detallados (Categoría III) de proyectos de exploración, beneficio y labor general minero metálicos a nivel de factibilidad, aprobado por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM, p. 38.

b) Medidas, compromisos u obligaciones

Los estudios ambientales contienen medidas que buscan prevenir, controlar, mitigar, minimizar o compensar aquellos impactos negativos que puedan generar los proyectos de inversión. Estas medidas constituyen compromisos asumidos por los administrados en sus instrumentos de gestión ambiental, los cuales, al ser aprobados por la autoridad competente, se convierten en obligaciones, pues resultan vinculantes para los administrados. Estas obligaciones pueden ser de dos tipos: las técnico-ambientales y las socioambientales.

Ambos tipos de obligaciones están contenidas en los estudios ambientales y son de obligatorio cumplimiento por el titular del proyecto o actividad:

(i) Obligaciones técnico-ambientales

Las obligaciones técnico-ambientales son las medidas enfocadas en la prevención, mitigación, control, restauración y compensación de impactos ambientales. Estas obligaciones se pueden encontrar en el estudio de impacto ambiental, el plan de manejo ambiental, el plan de contingencias, el plan de cierre o abandono, el plan de compensación ambiental, la descripción del proyecto, el plan de vigilancia ambiental, entre otros.

Las obligaciones técnico-ambientales deben ser concordantes con la información de línea base ambiental, la evaluación de los impactos ambientales y lo establecido en las guías, protocolos ambientales y otras disposiciones, así como con aquellos planes complementarios que el titular implemente como parte de su política corporativa y aquellos sugeridos por la autoridad competente.

A continuación, se detallan algunos ejemplos de obligaciones técnico-ambientales:

- Manejo de combustible

La empresa señala que el personal encargado del manejo, así como de la carga y descarga de combustibles, será debidamente entrenado en prevención y manejo de derrames. Asimismo, manifiesta que contará con elementos de contención para derrames en agua, así como con sistemas de combate de incendios.

En caso de derrame del combustible, dependiendo del volumen, se recuperará el combustible utilizando paños absorbentes para hidrocarburos, los cuales serán dispuestos en recipientes adecuados y sellados para su transporte fuera de la unidad de perforación y posterior disposición final, la cual estará a cargo de una empresa prestadora de servicios-residuos sólidos (EPS-RS), registrada y autorizada ante la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa) del Ministerio de Salud.

- Remoción de suelos

La empresa se compromete a identificar claramente la profundidad del horizonte fértil,

diferenciando los estratos. Para ello, utilizará varios métodos como el del hoyo barrenado⁵⁹ o apiques⁶⁰ y calicatas⁶¹, cuando sea necesario, con la finalidad de facilitar el manejo del topsoil⁶² durante las actividades previstas.

Una vez conocida la profundidad efectiva de la capa superficial, se procederá a la remoción, traslado y acopio, o redistribución, procurando evitar la mezcla con otro material que lo pueda contaminar. El almacenamiento del topsoil se realizará en capas delgadas, evitando la formación de grandes montones, y deberá ser ubicado en un sitio con buenas condiciones de drenaje superficial e interno.

- **Monitoreo de la revegetación**

En la etapa de cierre, la empresa se compromete a monitorear la revegetación, documentando el estado de la cubierta vegetal del derecho de vía e identificar y corregir dificultades encontradas durante el proceso de revegetación. El monitoreo se realizará de forma anual después de la temporada de lluvias, mediante el registro por imágenes de alta resolución u otra metodología efectiva.

- **Control de polvo durante el transporte de materiales**

La empresa se compromete a que, en la etapa de construcción, todos los camiones de acarreo que transporten arena, grava o material del suelo deberán usar una lona protectora para cubrir el material. Asimismo, el volumen del material transportado no deberá exceder la altura de la caja del camión.

(ii) **Obligaciones socioambientales**

Las obligaciones socioambientales son aquellas orientadas a prevenir y mitigar los impactos sociales negativos y potenciar los impactos sociales positivos del proyecto minero, en sus respectivas áreas de influencia social. Estas obligaciones se pueden encontrar en el plan de gestión social, plan de relaciones comunitarias, plan de participación ciudadana, plan de concertación social, plan de desarrollo comunitario, programa de inversión social, programa de monitoreo de impactos sociales o en el programa de reasentamiento de poblacionales ambientales.

59 El método de la barrena de sondeo es un modo para obtener muestras de suelo de distintas profundidades mediante la perforación. Ver: ftp://ftp.fao.org/fi/CDrom/FAO_training/FAO_training/general/x6706s/x6706s02.htm.

60 Es una excavación realizada en el suelo a cierta profundidad, con el propósito de inspeccionar y estudiar la estabilidad del suelo que se desea trabajar. Cf., HOYOS PATIÑO, Fabián. GEOTECNIA Diccionario Básico. Medellín: Escuela de Ingeniería Civil - Facultad de Minas, Universidad Nacional de Colombia, 2001.

61 La calicata es una excavación que permite ver y examinar un perfil de suelo en su estado natural. Puede excavar a mano o con equipos especiales, como una excavadora de zanjas.

62 El término topsoil o capa superficial del suelo se refiere a la capa fértil del suelo, el cual puede variar desde pocos centímetros hasta varios metros. Su formación es un proceso muy lento que varía de ecosistema en ecosistema y de región en región, dependiendo de los tipos de suelos, las condiciones de clima, topografía, temperatura, humedad, etc. Ver: <ftp://ftp.fao.org/agl/agll/docs/topsoil.pdf>.

Las obligaciones socioambientales deben ser concordantes con la información de línea base social, la evaluación de los impactos sociales y con lo establecido en las guías, protocolos sociales y otras disposiciones, así como con aquellos planes complementarios que el titular implemente como parte de su política corporativa y aquellos sugeridos por la autoridad competente.

Asimismo, dichas obligaciones deben orientarse a lograr el desarrollo sostenible, la excelencia ambiental y social, y recoger los acuerdos pactados con la población. Asimismo, deben generar empleo local y diálogo continuo, respetar el derecho a la consulta e interculturalidad y promover la participación ciudadana.

A continuación, se detallan algunos ejemplos de obligaciones socioambientales:

- **Salud**

La empresa se compromete a realizar anualmente charlas informativas sobre hábitos de higiene, salud y prevención de enfermedades frecuentes en la zona, como infecciones respiratorias agudas y enfermedades diarreicas agudas. Para tal fin, deberá diseñar y ejecutar talleres, como por ejemplo un “taller de lavado de manos”, el cual tendrá un impacto favorable en la población, y mejorará así los indicadores de salud de la población rural.

- **Educación**

El administrado se compromete a capacitar anualmente a los pobladores de cada comunidad en temas relacionados con técnicas de cultivo o crianza de ganado, a través una institución especializada en la materia. Para ello, la empresa coordinará con cada comunidad sobre la designación de la persona a capacitar y el tipo de técnica en la cual se le capacitará.

- **Monitoreo participativo**

La empresa deberá formar el comité de monitoreo y vigilancia ciudadana para reportar periódicamente los avances y resultados que se obtengan a través de las actividades de seguimiento y monitoreo del programa. Asimismo, promoverá la participación de las poblaciones ubicadas dentro del área de influencia del proyecto, cumpliendo las medidas de seguimiento y monitoreo.

- **Empleo**

La empresa se compromete a contratar a cincuenta pobladores del área de influencia directa del proyecto. Para ello, manifestará sus requerimientos de trabajadores, mediante una lista que incluirá las habilidades y requisitos mínimos necesarios para cada puesto. Los requisitos mínimos para confeccionar la lista de postulantes a los puestos requeridos son: (i) contar con documento nacional de identidad (DNI); (ii) ser mayor de 18 años; (iii) tener una buena condición física; (iv) no contar con antecedentes penales, policiales o su equivalente en su región; y (v) demostrar la residencia local.

La dirección del proyecto entregará la lista de requerimientos de personal al área de relaciones comunitarias de la empresa, quien coordinará con los representantes de cada comunidad del área de influencia para seleccionar el personal idóneo que cubrirá los puestos de trabajo requeridos. En dicha coordinación, se les explicará el número de personas a contratar, por cuánto tiempo, el tipo de experiencia requerida y las condiciones laborales.

Asimismo, cada vez que haya un nuevo puesto disponible para la contratación local, la dirección del proyecto hará una solicitud al área de relaciones comunitarias, el cual, a su vez, identificará a los candidatos potenciales, basada en la lista entregada por las comunidades, la cual especificará las especialidades y oficios de los ciudadanos.

1.4 PROCESO DE APROBACIÓN DE LOS ESTUDIOS AMBIENTALES

Actualmente, el proceso de aprobación de los estudios ambientales se desarrolla a través de una serie de etapas: la categorización de la acción propuesta, la presentación del estudio ambiental, su evaluación por parte de la autoridad competente y la emisión de la resolución de aprobación.

1.4.1 CATEGORIZACIÓN DE LA ACCIÓN PROPUESTA

El proyecto de inversión debe ser categorizado por la autoridad competente antes de la elaboración y presentación del estudio ambiental. De acuerdo a la Ley N° 27446, los proyectos de inversión se clasifican de la siguiente manera⁶³:

63 **Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.-**
“Artículo 4°.- Categorización de proyectos de acuerdo al riesgo ambiental

4.1 Toda acción comprendida en el listado de inclusión que establezca el Reglamento, según lo previsto en el Artículo 2 de la presente Ley, respecto de la cual se solicite su certificación ambiental, deberá ser clasificada en una de las siguientes categorías:

- a) **Categoría I - Declaración de Impacto Ambiental.-** Incluye aquellos proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo.
- b) **Categoría II - Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado.-** Incluye los proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados y cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas fácilmente aplicables.
Los proyectos clasificados en esta categoría requerirán un Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd).
- c) **Categoría III - Estudio de Impacto Ambiental Detallado.-** Incluye aquellos proyectos cuyas características, envergadura y/o localización, pueden producir impactos ambientales negativos significativos, cuantitativa o cualitativamente, requiriendo un análisis profundo para revisar sus impactos y proponer la estrategia de manejo ambiental correspondiente.

Los proyectos de esta categoría requerirán de un Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d).

(...)”

CUADRO 2. CATEGORIZACIÓN DE PROYECTOS DE ACUERDO AL RIESGO AMBIENTAL

CATEGORÍA I DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL	CATEGORÍA II ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL SEMIDETALLADO (EIA-SD)	CATEGORÍA III ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL DETALLADO (EIA-D)
<p>Proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo.</p>	<p>Proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados.</p> <p>Sus efectos negativos son fácilmente mitigados.</p>	<p>Proyectos cuyas características, envergadura o localización pueden producir impactos ambientales negativos significativos.</p> <p>Se requiere de análisis profundo, a fin de adoptar la estrategia de manejo correspondiente.</p>

Fuente: Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
 Elaboración propia

El titular debe presentar una solicitud de clasificación del estudio ambiental ante la autoridad competente, considerando los requisitos mínimos que exige la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su Reglamento⁶⁴.

64 **Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**
“Artículo 41°.- Solicitud de Clasificación

El titular debe presentar la solicitud de clasificación de su proyecto ante la Autoridad Competente y debe contener, además de los requisitos previstos en el artículo 113 de la Ley N° 27444, como mínimo lo siguiente:

41.1 Ejemplares impresos y en formato electrónico de la Evaluación Preliminar, en número que la Autoridad Competente determine, la cual debe contener como mínimo:

- a) Datos generales del titular y de la entidad autorizada para la elaboración de la Evaluación Preliminar
- b) Descripción del proyecto.
- c) Aspectos del medio físico, biótico, social, cultural y económico.
- d) Plan de Participación Ciudadana.
- e) Descripción de los posibles impactos ambientales.
- f) Medidas de prevención, mitigación o corrección de los impactos ambientales.
- g) Plan de Seguimiento y Control.
- h) Plan de Cierre o Abandono.
- i) Cronograma de ejecución.
- j) Presupuesto de implementación.

41.2 Recibo de pago por derecho de trámite, de acuerdo al Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la Autoridad Competente, según corresponda.

41.3 Otros que determine la Autoridad Competente en relación a la naturaleza del proyecto u otro aspecto de relevancia.

Para la Categoría I el documento de la Evaluación Preliminar constituye la DIA a que se refiere el artículo 36, la cual de ser el caso, será aprobada por la Autoridad Competente, emitiéndose la certificación ambiental. Para las Categorías II y III, el titular deberá presentar una propuesta de términos de referencia para el estudio de impacto ambiental correspondiente, para su aprobación.

Una vez admitida a trámite la solicitud de clasificación, en un plazo de veinte días hábiles contado a partir del día siguiente de la fecha de su admisión, la autoridad competente evaluará el contenido de la solicitud y requerirá, si fuera el caso, mayor información al titular o el levantamiento de las observaciones que formule. En este supuesto, el titular debe presentar la información adicional requerida dentro de un plazo no mayor de diez días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la observación. Dicho plazo podrá prorrogarse por única vez hasta por diez días hábiles adicionales si el titular así lo solicitara dentro del plazo inicial⁶⁵.

De acuerdo a ello, si durante el periodo de evaluación, la autoridad determina que la solicitud presentada no corresponde a la categoría propuesta por el titular del proyecto, deberá reclasificarlo, requiriendo al titular la presentación de los términos de referencia correspondientes⁶⁶.

Esta etapa culminará con la emisión de la resolución de clasificación, la cual asignará al proyecto de inversión la categoría I, II o III, y aprobará los términos de referencia.

1.4.2 ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO AMBIENTAL

Luego de la clasificación del proyecto de inversión, el titular deberá proceder a la elaboración del estudio ambiental conforme a los términos de referencia aprobados. El estudio ambiental debe contener, como mínimo⁶⁷, lo siguiente:

- 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 periodo 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 contingencias, 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.
- Otros que determine la autoridad competente.

65 Artículo 43º del Reglamento de la Ley Nº 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo Nº 019-2009-MINAM.

66 Ídem.

67 Artículo 10º de la Ley Nº 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

El estudio ambiental deberá ser elaborado por una consultora ambiental⁶⁸ debidamente inscrita en el registro correspondiente y que cuente con equipos de profesionales de diferentes especialidades con experiencia en aspectos de manejo ambiental y social. La elección de la consultora ambiental es de exclusiva responsabilidad del titular o proponente de la acción, quien asumirá el costo de su elaboración y tramitación.

Luego de concluir con la elaboración del estudio ambiental, el titular lo somete a la evaluación de la autoridad competente, debiendo cumplir los requisitos mínimos establecidos en el Reglamento de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental⁶⁹.

La Unidad de Trámite Documentario (mesa de partes) de la entidad verificará el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad respectivos, debiendo formular las observaciones a que hubiere lugar.

1.4.3 LA EVALUACIÓN DEL ESTUDIO AMBIENTAL

El procedimiento de evaluación del estudio ambiental incluye consultas a las autoridades competentes sobre la viabilidad de determinadas acciones del proyecto, y, en algunos casos, una fase de acompañamiento por parte de la autoridad certificadora. Dicho procedimiento concluye con la resolución aprobatoria del estudio (certificación ambiental) o una resolución desaprobatória.

De acuerdo al tipo de estudio ambiental a evaluar, existen particularidades respecto a los plazos, las opiniones de autoridades ambientales, los temas de participación ciudadana y la emisión de la certificación ambiental. Tales variables se desarrollan a continuación:

68 Inicialmente, la Ley N° 27446 hacía referencia a las “entidades autorizadas para la elaboración de estudios ambientales”. Sin embargo, en el año 2012, mediante la Ley N° 29968 - Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace), se varió esta denominación a “consultoras ambientales”.

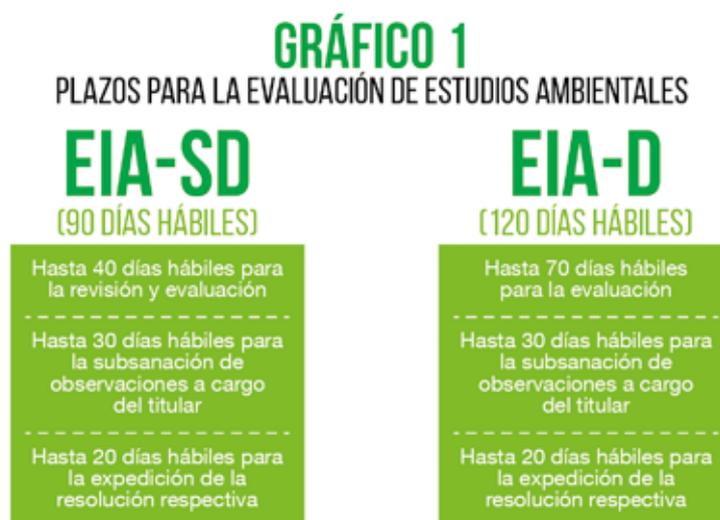
69 **Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.-**
“Artículo 51°.- Presentación del EIA

El titular tramitará ante la Autoridad Competente la Solicitud de Certificación Ambiental adjuntado el correspondiente EIA. La Autoridad Competente establecerá los requisitos para el procedimiento administrativo teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley N° 27444, en el presente Reglamento y los requisitos mínimos que se precisan a continuación:

1. Solicitud dirigida a la Autoridad Competente indicando el número de RUC del titular del proyecto, según el respectivo formato.
2. Ejemplares impresos y en formato electrónico del EIA, en la cantidad que la Autoridad Competente lo determine.
3. Información respecto al titular del proyecto, adjuntando los documentos que sustentan su titularidad, según el tipo de proyecto.
4. Recibo de pago por derecho de trámite, de acuerdo al Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la autoridad competente, según corresponda.
5. Otros que determine la autoridad competente en base a la clasificación y naturaleza del proyecto u otro aspecto de relevancia. La Unidad de Trámite Documentario (mesa de partes) verificará el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad respectivos, debiendo formular las observaciones a que hubiere lugar.”

a) Plazos⁷⁰

Los plazos para la evaluación de los estudios ambientales se establecen en función de la categorización, tal como se aprecia en el siguiente gráfico:



Fuente: Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
Elaboración propia

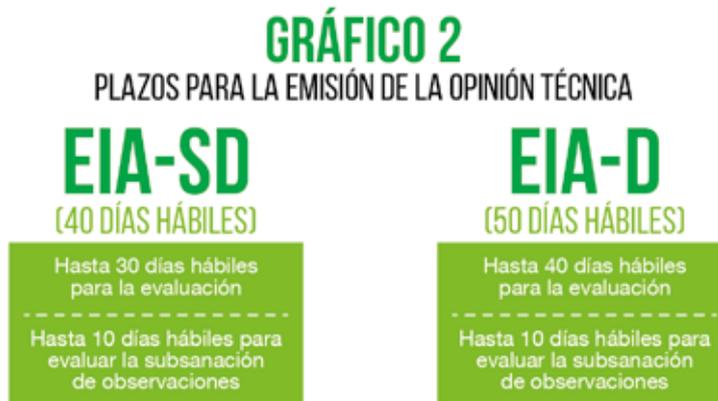
Si las observaciones planteadas al titular del proyecto no fueran subsanadas en su totalidad por razones sustentadas, la autoridad competente, a solicitud de parte y por única vez, podrá extender el plazo máximo del procedimiento, confiriendo hasta veinte días hábiles adicionales para subsanar las observaciones, contado a partir del día siguiente del término del plazo anteriormente concedido. Vencido este plazo, la autoridad competente emitirá la certificación ambiental respectiva, o denegará la solicitud, dándose por concluido el procedimiento administrativo⁷¹.

La normativa vigente contempla plazos específicos para formular opinión técnica, los cuales no deben afectar el plazo total establecido para la revisión y evaluación del expediente respectivo. No obstante, en la práctica los plazos pueden verse afectados, extendiéndose el trámite. Estos plazos se detallan a continuación⁷²:

70 Artículo 52º del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

71 Ídem.

72 Ídem.



Fuente: Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
 Elaboración propia

La normativa vigente también regula un plazo de ampliación para la evaluación de los estudios de impacto ambiental semidetallados y detallados por única vez y en no más de treinta días hábiles, con el debido sustento técnico presentado por el titular, en función de las necesidades y particularidades de cada caso.

De otro lado, mediante la Ley N° 30327 - Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, se creó el procedimiento de Certificación Ambiental Global a cargo del Senace, con la finalidad de simplificar la certificación ambiental a través de una Ventanilla Única de Certificación Ambiental⁷³. El plazo establecido para la revisión del estudio ambiental y la expedición de la Certificación Ambiental Global es de ciento cincuenta (150) días hábiles, pero incluye a las opiniones técnicas vinculantes o no vinculantes y la aprobación de otros títulos habilitantes que exigen las disposiciones legales especiales (v. gr. autorizaciones ante la ANA, Digesa, Dicapi, etc.)⁷⁴.

Al respecto, se espera que esta disposición sea aplicada en el corto plazo, en la medida que se necesita un proceso más eficiente de certificación ambiental, que simplifique la función administrativa y reduzca los costos que asume el privado y las entidades públicas, sin que esto afecte la eficacia de los instrumentos de gestión ambiental y los demás títulos habilitantes.

b) Opinión técnica

Durante la evaluación de los estudios de impacto ambiental semidetallados y detallados, la autoridad competente podrá solicitar la opinión técnica de otras autoridades, la cual deberá ser considerada al momento de formular la resolución final. Además, en el informe

73 Artículo 9° de la Ley N° 30327 - Ley de Promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, publicada el 21 de mayo del 2015.

74 Ídem.

que sustenta la resolución debe darse cuenta de estas opiniones y de las razones por las cuales fueron o no consideradas⁷⁵.

La autoridad consultada deberá circunscribir su opinión técnica específicamente a los temas que son de su competencia. La autoridad competente considerará todas las opiniones recibidas al momento de formular la resolución aprobatoria o desaprobatoria de la solicitud⁷⁶.

Con relación a la declaración de impacto ambiental, cuando lo requiera la autoridad competente, o cuando resulte obligatorio, se solicitará la opinión técnica de otras autoridades, la cual se tendrá en consideración al momento de formular la resolución. Asimismo, si el proyecto se ubica en un área natural protegida o su zona de amortiguamiento, el titular deberá adjuntar a su solicitud de aprobación del estudio ambiental, copia del cargo de presentación del estudio ambiental ante el Sernanp, para que este emita su opinión correspondiente.

Una vez admitida a trámite la solicitud de Certificación Ambiental Global de un estudio de impacto ambiental y las solicitudes para la obtención de los títulos habilitantes, el Senace remitirá el estudio ambiental a las entidades autoritativas y a los opinantes técnicos, según corresponda⁷⁷.

De acuerdo a la norma, estas autoridades deberán emitir el informe técnico para el título habilitante y la opinión técnica vinculante o no vinculante en un plazo máximo de 45 días hábiles de recibida la solicitud del Senace. Para el caso de los títulos habilitantes, el plazo se podrá extender en veinte (20) días hábiles, de acuerdo a la complejidad del proyecto de inversión, que deberá ser debidamente justificado e informado dentro del plazo al Senace⁷⁸.

c) Participación ciudadana

Uno de los principios que orientan la gestión ambiental es el derecho a la participación ciudadana. 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

75 Artículo 53º del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

76 Ídem.

77 Artículo 11º de la Ley N° 30327 - Ley de Promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, publicada el 21 de mayo del 2015.

78 Ídem.

gobierno. El Estado debe concertar con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental⁷⁹.

La participación ciudadana es aquel proceso mediante el cual los ciudadanos participan responsablemente, de buena fe y con transparencia y veracidad, en forma individual o colectiva, 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 fiscalización⁸⁰.

En este sentido, 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, la construcción de consensos, la mejora de proyectos y las decisiones en general, para contribuir al diseño y desarrollo responsable y sostenible de los proyectos de inversión, así como de las políticas, planes y programas de las entidades del sector público.

El proceso de participación ciudadana es aplicable a todas las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental. Los titulares de los proyectos deben implementar mecanismos y procesos que involucren a las poblaciones ubicadas en el área de influencia del proyecto, sobre todo a las poblaciones que pudieran verse impactadas directamente en sus estilos, intereses y calidad de vida. Esto conlleva el deber de realizar una participación informada y responsable, acorde con las normas legales vigentes.

Para llevar a cabo la participación ciudadana, se cuenta con instancias formales y no formales. Las instancias formales permiten el acceso a la información y su difusión, y logran que la participación ciudadana sea efectiva en el proceso de evaluación de impacto ambiental. Las instancias no formales deben ser impulsadas por el titular o proponente conforme a lo establecido en el Plan de Participación Ciudadana aprobado por la autoridad competente, o con motivo de los aportes (comentarios, observaciones u otros) derivados de la participación ciudadana.

Todos los medios de participación ciudadana son valiosos para recoger los aportes de la ciudadanía. Sin embargo, entre ellos, el medio más relevante es la audiencia pública.

79 **Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente.-**

“Artículo III.- Del derecho a la participación en la gestión ambiental

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. El Estado concerta con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental.

(...)”

80 **Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, publicado el 17 de enero del 2009.-**

“Artículo 21.- Participación Ciudadana

Participación ciudadana ambiental es el proceso mediante el cual los ciudadanos participan responsablemente, de buena fe y con transparencia y veracidad, en forma individual o colectiva, 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. Las decisiones y acciones de la gestión ambiental buscan la concertación con la sociedad civil”

En estas audiencias, de manera presencial, se expone ante la ciudadanía un asunto que será materia de decisión administrativa, brindando la oportunidad de realizar *in situ* sus aportes al respecto⁸¹.

Para llevar a cabo las audiencias públicas u otros mecanismos de participación ciudadana, se deberán tener en cuenta los plazos previstos para la revisión y evaluación del estudio de impacto ambiental, según lo dispuesto en las normas sectoriales, regionales o locales, y supletoriamente en el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales⁸².

d) Resolución de aprobación del estudio de impacto ambiental

Culminada la evaluación del estudio ambiental, se elaborará un informe técnico-legal que sustente el análisis realizado por la autoridad competente, indicando las consideraciones que fundamentan su decisión, así como las obligaciones adicionales surgidas durante dicha evaluación, en caso las hubiera. Dicho informe será público y, sobre la base de este, la autoridad competente expedirá la resolución motivada correspondiente.

La certificación ambiental es definida como la resolución emitida por la autoridad competente mediante la cual se aprueba el estudio ambiental, que certifica que el proyecto propuesto ha cumplido con los requisitos de forma y fondo establecidos en el marco del SEIA. Asimismo, constituye el pronunciamiento de la autoridad competente respecto de la viabilidad ambiental del proyecto, en su integridad, determinando todas las obligaciones del titular derivadas del estudio ambiental y sus modificatorias y de las actuaciones desarrolladas en el procedimiento seguido para su aprobación.

Por ello, no podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local 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.

De esta manera, la desaprobación, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la certificación ambiental, implica la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar o continuar con el desarrollo del proyecto de inversión.

Por último, es importante indicar que la certificación ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en el estudio de impacto ambiental. Su incumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la certificación ambiental.

81 Cf. VALENCIA, Germán. "La participación ciudadana en el procedimiento administrativo" *Revista de Derecho Administrativo*. Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2013, número 13, p. 383.

82 Aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, publicado el 17 de enero del 2009.

1.5 TIPOS DE INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL POR SECTOR

Los estudios de impacto ambiental tienen particularidades según el sector al que pertenece el proyecto de inversión. A continuación, se desarrollan las características de los instrumentos de gestión ambiental de algunos importantes sectores.

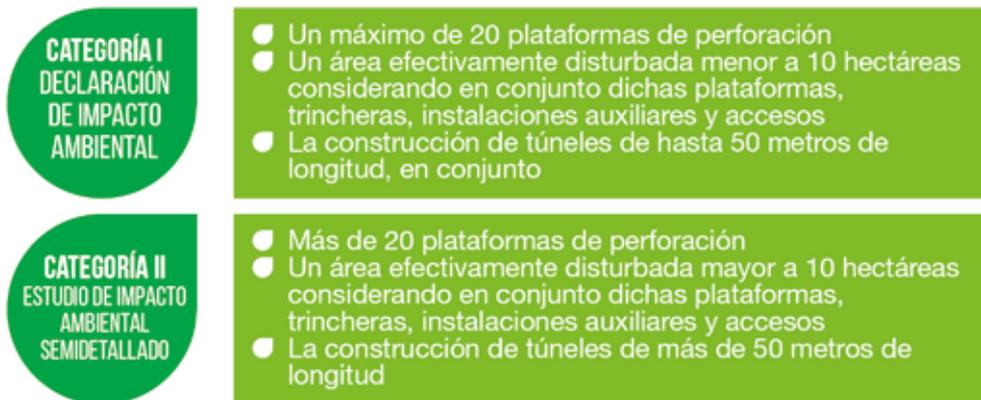
1.5.1 MINERÍA

a) Estudio ambiental para exploración minera

De acuerdo con el Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM, antes de iniciar actividades de exploración minera, el titular debe contar con el correspondiente estudio ambiental aprobado, con excepción de las actividades de cateo y prospección, que son libres en todo el territorio nacional⁸³. La clasificación de los estudios ambientales se realiza en función de las siguientes categorías:

GRÁFICO 3

CLASIFICACIÓN DE LOS ESTUDIOS AMBIENTALES PARA LOS PROYECTOS DE EXPLORACIÓN MINERA



Fuente: Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM
Elaboración propia

83 Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM, publicado el 2 de abril del 2008.-

“Artículo 5.- Sobre los estudios ambientales comprendidos en este Reglamento

(...)

Antes de iniciar actividades de exploración minera, el titular debe contar con el correspondiente estudio ambiental aprobado, con excepción de las actividades de cateo y prospección que son libres en todo el territorio nacional, aun cuando no podrán efectuarse por terceros en áreas donde existan concesiones mineras, áreas de no admisión de denuncios y terrenos cercados o cultivados, salvo previo permiso escrito de su titular o propietario. Es prohibido el cateo y la prospección en zonas urbanas o de expansión urbana, en zonas reservadas para la defensa nacional, en zonas arqueológicas y sobre bienes de uso público, salvo autorización previa de la entidad competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del TUO de la Ley General de Minería aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-92-EM”

Los estudios ambientales de exploración minera tienen como objetivo evaluar la viabilidad ambiental de las actividades mineras orientadas a demostrar las dimensiones, posición, características mineralógicas, reservas y valores del yacimiento de minerales. Para realizar actividades de exploración minera, el titular minero debe contar con una declaración de impacto ambiental o con un estudio de impacto ambiental semidetallado, dependiendo de los aspectos que comprenda su proyecto de inversión:

(i) Declaración de impacto ambiental (DIA)

La declaración de impacto ambiental debe incluir la información que se consigne como términos de referencia comunes para la categoría I, aprobados mediante resolución ministerial del Ministerio de Energía y Minas.

Además, la declaración de impacto ambiental estará sujeta a un procedimiento de evaluación previa, en caso los proyectos de exploración a ejecutar se localicen en áreas naturales protegidas o zonas de amortiguamiento, o cuando la exploración tenga por objeto determinar la existencia de minerales radiactivos. Además, se realizará la evaluación previa, en caso las plataformas, perforaciones, trincheras, túneles, calicatas u otros componentes se vayan a localizar en los siguientes lugares:

- A menos de cincuenta metros de un bofedal, canal de conducción, pozos de captación de aguas subterráneas, manantiales o puquiales
- En glaciares o a menos de cien metros del borde del glaciar
- En bosques en tierras de protección y bosques primarios
- En áreas que tengan pasivos ambientales mineros o labores de exploración previas no rehabilitadas, que excedan el nivel de intervención que configura la categoría I

(ii) Estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd)

El estudio de impacto ambiental semidetallado debe incluir la información que se consigne como términos de referencia comunes para la categoría II, aprobados mediante resolución ministerial del Ministerio de Energía y Minas.

Debe considerarse que la aprobación del estudio ambiental certifica la viabilidad ambiental del proyecto de exploración minera, pero no autoriza a realizar actividades de desarrollo minero o de extracción de los minerales contenidos en el yacimiento con fines comerciales.

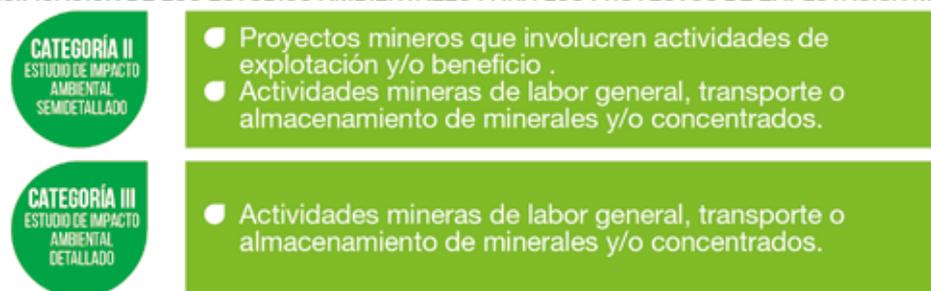
b) Estudio ambiental para explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento de concentrados

De acuerdo con el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de

Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM⁸⁴, la clasificación de los estudios ambientales se realiza sobre la base de las siguientes categorías:

GRÁFICO 4

CLASIFICACIÓN DE LOS ESTUDIOS AMBIENTALES PARA LOS PROYECTOS DE EXPLOTACIÓN MINERA



Fuente: Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM. Elaboración propia

De acuerdo con ello, los proyectos mineros deberán contar con un estudio de impacto ambiental detallado o semidetallado que integre el conjunto de actividades y componentes interrelacionados en la unidad minera, dando cumplimiento al principio de indivisibilidad⁸⁵.

c) Instrumento correctivo para instalaciones y/o componentes sin instrumentos vigentes

La Quinta Disposición Final Complementaria del Decreto Supremo N° 040-2014-EM regula el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) para la mediana y gran minería, el cual podrá presentarse ante la autoridad ambiental competente, cuando los titulares mineros hayan construido o tengan instalaciones y/o componentes en sus unidades mineras al amparo de instrumentos ambientales que hayan perdido vigencia, sin perjuicio de las sanciones que pudieran corresponder.

De esta manera, se presentarán los términos de referencia específicos para la elaboración de un instrumento de gestión ambiental correctivo, a fin de que sus instalaciones y/o componentes de sus operaciones cumplan con la normatividad ambiental vigente, así

84 Publicado el 12 de noviembre del 2014 en el diario oficial *El Peruano*.

85 **Reglamento de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.-**

“Artículo 3.- Principios del SEIA

El SEIA se rige por los principios establecidos en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, y por los principios siguientes:

a) **Indivisibilidad:** La evaluación del 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.

(...)”

como con las condiciones técnicas y de seguridad correspondientes. El instrumento de gestión ambiental correctivo a presentar debe desarrollarse a nivel de factibilidad, describiendo su desempeño ambiental, basándose en reportes de monitoreo actuales. El plazo máximo para la presentación de los términos de referencia específicos será de sesenta días hábiles desde la entrada en vigencia del mencionado reglamento.

El plazo máximo para la presentación del instrumento de gestión ambiental correctivo es de ciento ochenta días hábiles de aprobados los términos de referencia específicos por la autoridad ambiental competente.

d) Plan de cierre de actividad minera

La Ley N° 28090⁸⁶ establece que el plan de cierre de actividad minera se encuentra conformado por acciones técnicas y legales efectuadas por los titulares mineros, con el objeto de establecer medidas que se deben adoptar a fin de rehabilitar el área utilizada o perturbada por la actividad minera, para que esta alcance las características de un ecosistema compatible con un ambiente saludable y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación paisajista.

e) Plan de cierre de pasivos ambientales mineros

La Ley N° 28271⁸⁷ establece que los responsables de pasivos ambientales realizarán los estudios, acciones y obras correspondientes para controlar, mitigar y eliminar en lo posible los riesgos y efectos contaminantes y dañinos para la población y el ecosistema en general. Estos estudios tendrán como referencia los límites máximos permisibles (LMP) o estándares de calidad ambiental (ECA) establecidos por las autoridades ambientales competentes, según corresponda, para lo cual presentarán su plan de cierre de pasivos ambientales, conforme a las guías sobre cierre de pasivos ambientales aprobadas por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas, con opinión de los ministerios de Agricultura y de Salud.

1.5.2 HIDROCARBUROS

Los instrumentos de gestión ambiental para este sector se encuentran regulados en el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM⁸⁸. Estos incluyen tanto a los estudios ambientales como a los instrumentos de gestión ambiental complementarios.

Cabe señalar que estos instrumentos son aplicables a todas las actividades de hidrocarburos, tales como exploración, explotación, transporte, almacenamiento, procesamiento, distribución y comercialización.

86 Ley N° 28090 - Ley que regula el Cierre de Minas, publicada el 14 de octubre del 2003.

87 Ley N° 28271 - Ley que regula los pasivos ambientales de la actividad minera, publicada el 6 de julio del 2004.

88 Publicado el 12 de noviembre del 2014 en el diario oficial *El Peruano*.

a) Estudios ambientales

Los estudios ambientales pueden ser:

(i) Declaración de impacto ambiental (DIA)

La declaración de impacto ambiental se presenta en aquellas actividades de hidrocarburos que pueden originar impactos ambientales negativos leves, tal es el caso de instalaciones para la comercialización de hidrocarburos.

(ii) Estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd)

El estudio de impacto ambiental semidetallado se presenta en aquellos proyectos o actividades de hidrocarburos que pudieran generar impactos ambientales moderados de carácter negativo, en términos cuantitativos o cualitativos.

Este estudio deberá incluir, como mínimo, lo establecido en los términos de referencia para proyectos que presenten características comunes o similares aprobados por la autoridad ambiental competente, previa opinión favorable del Minam. En caso la autoridad ambiental competente no haya aprobado dichos términos de referencia, el titular podrá hacer uso de los términos de referencia básicos contenidos en el Anexo III del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

(iii) Estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d)

El estudio de impacto ambiental detallado se presenta para aquellos proyectos de inversión o actividades de hidrocarburos cuyas características de envergadura y localización pudieran generar impactos ambientales negativos significativos, cuantitativa y cualitativamente.

b) Plan de abandono

El plan de abandono es definido como el conjunto de acciones que realizará el titular para dar por concluida su actividad de hidrocarburos y/o abandonar sus instalaciones, áreas o lote previo a su retiro definitivo. Este plan tiene por objeto corregir cualquier condición adversa en el ambiente e implementar el reacondicionamiento que fuera necesario para volver el área a su estado natural o dejarla en condiciones apropiadas para su nuevo uso. Asimismo, este plan incluye medidas que deben adoptarse para evitar impactos adversos al ambiente por acción de residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o que puedan aflorar con posterioridad⁸⁹.

89 **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM.- "Artículo 98.- Abandono de Actividad"**

El Titular deberá presentar el Plan de Abandono o Plan de Abandono Parcial correspondiente ante la Autoridad Ambiental que aprobó el Estudio Ambiental, cuando, total o parcialmente, se dé por terminada una Actividad de Hidrocarburos y/o se abandonen

Los planes de abandono deben considerar el uso futuro previsible que se le dará al área, las condiciones geográficas actuales y las condiciones originales del ecosistema, y debe comprender las acciones de descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y otras que sean necesarias, para abandonar el área, así como el cronograma de ejecución. Para estos efectos, el titular debe considerar los hallazgos identificados en las acciones de fiscalización ambiental que se hayan realizado a sus actividades. El plan de abandono deberá ser coherente con las acciones de abandono descritas en el estudio ambiental aprobado.

Además, el plan de abandono deberá contener una declaración jurada de no tener compromisos pendientes con las poblaciones del área de influencia del proyecto. Esta declaración podrá ser materia de fiscalización posterior por parte de la autoridad competente.

c) Plan de abandono parcial

La presentación de este instrumento de gestión ambiental procede cuando el titular prevé abandonar determinadas áreas o instalaciones de su actividad o cuando el titular haya dejado de operar parte de un lote o instalación, así como la infraestructura asociada, por un periodo superior a un año. Esta obligación no afecta el deber previo del titular de comunicar el cese de sus actividades a la autoridad ambiental competente. Cabe mencionar que este instrumento deberá tomar en cuenta todas las medidas de un plan de abandono.

d) Plan de rehabilitación

Este instrumento de gestión ambiental complementario está dirigido a recuperar uno o varios elementos o funciones alteradas del ecosistema, después de su exposición a los impactos ambientales negativos que no pudieron ser evitados o prevenidos, ni reducidos, mitigados o corregidos.

En el supuesto de que se requiera una rehabilitación complementaria, a consideración de la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental, el titular deberá presentar un plan de rehabilitación a la autoridad ambiental competente para su evaluación. La ejecución de la rehabilitación será supervisada y fiscalizada por la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental. Cabe mencionar que la rehabilitación no exime el pago de las multas y de la indemnización de la afectación a terceros.

instalaciones, áreas o lote previo a su retiro definitivo. Las situaciones que dan lugar al abandono y, consecuentemente, requieren la presentación obligatoria del Plan de Abandono correspondiente, son las siguientes:

- a) Atendiendo a la fecha del vencimiento del Contrato del Lote.
- b) Cuando el Titular decida concluir la actividad de hidrocarburos o devolver el Lote.
- c) Cuando se realice la suelta de áreas, salvo que PERUPETRO S.A. determine lo contrario en atención a la no realización de actividades o cualquier otra circunstancia que considere pertinente.
- d) Cuando la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental lo disponga?

e) Plan de adecuación ambiental

La Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos⁹⁰ establece que en el caso de ampliaciones y/o modificaciones a los proyectos que cuenten con instrumentos de gestión ambiental aprobados, pero que se hubiesen realizado sin el procedimiento de autorización ambiental correspondiente, así como en los casos de comercialización de hidrocarburos que estén desarrollando la actividad sin contar con la certificación ambiental correspondiente, el titular podrá presentar a la autoridad ambiental competente, un plan de adecuación ambiental como instrumento de gestión ambiental complementario enfocado en la etapa operativa, mantenimiento y/o abandono de la actividad en cuestión.

La aprobación de dicho instrumento de gestión ambiental complementario no convalida ni subsana de modo alguno la falta de la certificación ambiental. La aprobación de este instrumento no impide el ejercicio de la facultad sancionadora de la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental ni el desarrollo de los procedimientos y las acciones de supervisión o fiscalización.

f) Plan de abandono de área para pasivos ambientales

Por otro lado, la Ley N° 29134⁹¹ dispone que los responsables de los pasivos ambientales están obligados a presentar un plan de abandono de área, el cual debe contemplar las acciones que se comprometen a efectuar para la descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y otras que sean necesarias para remediar los pasivos ambientales que hubieran generado, teniendo en cuenta las condiciones originales del ecosistema, las condiciones geográficas actuales y el uso futuro del área.

90 **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM.-**

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

(...)

Segunda.- Del Plan de Adecuación Ambiental para actividades e instalaciones en marcha

Excepcionalmente, en el caso de ampliaciones y/o modificaciones a los proyectos que cuenten con Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados pero se hubiesen realizado sin el procedimiento de autorización ambiental correspondiente, antes de la entrada en vigencia del presente Reglamento el Titular podrá presentar a la Autoridad Ambiental Competente un Plan de Adecuación Ambiental como Instrumento de Gestión Ambiental Complementario enfocado a la etapa operativa, mantenimiento y/o abandono de la actividad en cuestión, para su evaluación.

Del mismo modo, en el caso de actividades de comercialización de hidrocarburos que estén desarrollando la actividad sin contar con la certificación ambiental correspondiente antes de la entrada en vigencia del presente Reglamento, el Titular podrá presentar, por única vez, a la Autoridad Ambiental Competente un Plan de Adecuación Ambiental como Instrumento de Gestión Ambiental Complementario considerando los impactos ambientales generados en la etapa operativa, de mantenimiento y/o de abandono de la actividad en cuestión, para su evaluación.

El MINEM, con la opinión favorable del MINAM, aprobará los lineamientos para la formulación de los Planes de Adecuación Ambiental en un plazo no mayor de sesenta (60) días contados desde la aprobación del presente Reglamento”

91 Ley N° 29134 - Ley que regula los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos, publicada el 10 de enero del 2009.

1.5.3 ELECTRICIDAD

El Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, aprobado por Decreto Supremo N° 029-94-EM⁹² establece la obligación de presentar ante la autoridad competente un estudio de impacto ambiental, con la finalidad de determinar las condiciones existentes y las capacidades del medio, así como prever los efectos y consecuencias de la realización del proyecto, indicando las medidas y controles a aplicar para lograr un desarrollo armónico entre las operaciones eléctricas y el ambiente.

Asimismo, el referido reglamento regula el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) para lograr la reducción de los niveles de contaminación ambiental en las actividades eléctricas hasta alcanzar los LMP y su adecuación a todo lo establecido en dicho reglamento.

1.5.4 PESCA

Los instrumentos de gestión ambiental para las actividades de pesca se encuentran regulados en diversas normas, como el Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE⁹³; el Plan Ambiental Complementario Pesquero (PACPE) en la bahía el Ferrol, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2007-PRODUCE⁹⁴ y los límites máximos permisibles para la Industria de Harina y Aceite de Pescado, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2008-PRODUCE⁹⁵ y normas complementarias.

a) Estudios ambientales

El Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE regula dos instrumentos ambientales: la declaración de impacto ambiental y el estudio de impacto ambiental. La presentación de uno u otro dependerá de las actividades pesqueras que realice el titular, tal como se explica a continuación:

(i) Estudio de impacto ambiental

Para la presentación de un estudio de impacto ambiental, el titular deberá realizar las siguientes actividades⁹⁶: (i) el procesamiento industrial y la instalación de establecimiento industrial pesquero; (ii) la acuicultura; (iii) el desarrollo de infraestructura por parte del Estado o el sector privado para la actividad de extracción de menor escala y el procesamiento artesanal; (iv) la ampliación de la capacidad de producción de los

92 Publicado el 8 de junio de 1994 en el diario oficial *El Peruano*.

93 Publicado el 14 de marzo del 2001 en el diario oficial *El Peruano*.

94 Publicado el 28 de octubre del 2007 en el diario oficial *El Peruano*.

95 Publicado el 30 de abril del 2008 en el diario oficial *El Peruano*.

96 Cf. Artículo 89° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

establecimientos industriales pesqueros; (v) la investigación en los casos que se utilicen espacios acuáticos públicos u operen plantas de procesamiento; (vi) la introducción de recursos hidrobiológicos para fines ornamentales y (vii) la ampliación de operaciones o modificación de sus condiciones originales de las actividades a que se refieren los incisos anteriores, en los casos que implique un riesgo ambiental.

(ii) Declaración de impacto ambiental

Para la presentación de una declaración de impacto ambiental se deberán realizar actividades como el procesamiento artesanal, la ampliación de operaciones que no implique riesgo ambiental y la acuicultura⁹⁷.

b) Plan Ambiental Complementario Pesquero

Mediante el Decreto Supremo N° 020-2007-PRODUCE se estableció el Plan Ambiental Complementario Pesquero (PACPE) para la bahía El Ferrol, el cual tiene por finalidad optimizar el manejo de los efluentes originados en las inmediaciones de la referida bahía, correspondientes a las empresas que cuentan con estudios ambientales aprobados por las autoridades competentes. Este instrumento comprende la fase de planeamiento que involucra la ejecución de los estudios técnicos, ambientales, autorizaciones y otros, así como la fase de construcción de la obra que consta de la recolección, tratamiento y disposición final de los efluentes.

Deberán acogerse a este instrumento las empresas pesqueras que cuenten con licencia de operación vigente que realicen descargas de efluentes pesqueros a la bahía El Ferrol y que requieran implementar las medidas ambientales necesarias a efectos de cumplir con la normativa de la Ley General de Pesca, su reglamento, así como con las demás normas complementarias y ampliatorias. Las empresas pesqueras podrán presentar este instrumento de manera individual o a través de las asociaciones que las representen.

c) Plan de manejo ambiental para límites máximos permisibles

Mediante el Decreto Supremo N° 010-2008-PRODUCE⁹⁸ se establece que ningún establecimiento industrial pesquero (EIP) podrá seguir operando si no cuenta con la actualización de su plan de manejo ambiental aprobado y vigente para la implementación de los límites máximos permisibles.

El plan de manejo ambiental constituye un instrumento de gestión ambiental que establece de manera detallada las acciones a ser implementadas para prevenir, mitigar, rehabilitar o compensar los impactos negativos que cause el desarrollo de un proyecto, obra o actividad.

97 Cf. Artículo 90° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

98 Decreto Supremo N° 010-2008-PRODUCE, publicado el 30 de abril del 2008, que aprueba límites máximos permisibles para la Industria de Harina y Aceite de Pescado y Normas complementarias.

De conformidad con ello, la Primera Disposición Complementaria, Final y Transitoria del Decreto Supremo N° 010-2008-PRODUCE dispuso que la actualización del plan de manejo ambiental debía contener objetivos de desempeño ambiental explícitos, metas y un cronograma de avance de cumplimiento, así como las medidas de prevención, control y mitigación de los posibles impactos al cuerpo receptor. Asimismo, estableció que el incumplimiento de las obligaciones definidas en el referido instrumento sería sancionado administrativamente.

Asimismo, la mencionada disposición complementaria refiere que las obligaciones establecidas en la actualización del plan de manejo ambiental tienen carácter complementario a las obligaciones contenidas en los programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA) y los estudios de impacto ambiental aprobados con anterioridad.

1.5.5 INDUSTRIA

a) Estudios ambientales

El Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE⁹⁹ establece los instrumentos de gestión ambiental que corresponden ser presentados por el titular de cualquier proyecto comprendido en el listado de proyectos de inversión sujetos al SEIA, o los que el Minam determine en el marco de sus funciones. En este sentido, de acuerdo al mencionado reglamento, se pueden presentar los siguientes instrumentos de gestión ambiental:

(i) Categoría I - Declaración de impacto ambiental (DIA)

Mediante este instrumento se busca evaluar los proyectos de inversión de la actividad de la industria manufacturera o de comercio interno respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales negativos leves.

(ii) Categoría II - Estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd)

Este instrumento busca evaluar los proyectos de inversión de la actividad de la industria manufacturera o de comercio interno respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales negativos moderados.

(iii) Categoría III - Estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d)

Este estudio busca evaluar los proyectos de inversión de la actividad de la industria manufacturera o de comercio interno respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales negativos significativos.

99 Publicado el 6 de junio del 2015 en el diario oficial *El Peruano*.

b) Instrumentos de tipo correctivo

El Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno regula los instrumentos de gestión ambiental de tipo correctivo que corresponden ser presentados por el titular de actividades en curso, tales como:

(i) Declaración de adecuación ambiental (DAA)

Este instrumento correctivo considera los impactos ambientales negativos reales y potenciales caracterizados como leves, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.

(ii) Programa de adecuación y manejo ambiental (PAMA)

Este instrumento considera los impactos ambientales negativos reales y/o potenciales caracterizados como relevantes, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.

c) Instrumentos de gestión ambiental de planificación, promoción y de seguimiento

(i) Acuerdos de producción más limpia

Los acuerdos de producción más limpia son instrumentos de promoción que tienen como objetivo introducir en la actividad de la industria manufacturera o de comercio interno, un conjunto de acciones que trasciendan el cumplimiento de la legislación vigente. Se busca mejorar las condiciones en las cuales el titular realiza sus actividades, para lograr la ecoeficiencia y alcanzar un adecuado equilibrio entre la gestión productiva y la protección ambiental.

La suscripción de estos acuerdos es de carácter voluntario y no sustituyen las obligaciones previstas en la normativa ambiental.

(ii) Reporte ambiental

El reporte ambiental es el instrumento de gestión ambiental que debe ser presentado por el titular para informar los resultados de las acciones de monitoreo, seguimiento y control de las plantas industriales o establecimiento de comercio interno y los avances de los compromisos asumidos en el instrumento de gestión ambiental aprobado.

Dicho instrumento debe ser presentado de acuerdo con los formatos que apruebe el ente fiscalizador, considerando las obligaciones y compromisos contenidos en el instrumento de gestión ambiental aprobado. En caso el ente fiscalizador identifique la necesidad de una modificación de los plazos de algún aspecto del reporte ambiental, deberá comunicar a la autoridad competente para la modificación correspondiente.

(iii) Plan de cierre

El plan de cierre es un instrumento de gestión ambiental cuyo objetivo es garantizar que no subsistan impactos ambientales negativos al cierre de actividades o de instalaciones. Se clasifican de la siguiente manera:

Plan de cierre: se incluye en el instrumento de gestión ambiental que se presenta ante la autoridad competente.

Plan de cierre detallado: se presenta de manera previa al cierre definitivo, temporal, parcial o total de las actividades o instalaciones del titular. El plan de cierre detallado debe incluir el seguimiento y control de las acciones de postcierre.

1.6 INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL TRANSVERSALES

1.6.1 PLAN DE DESCONTAMINACIÓN DE SUELOS

El Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM que aprueba los estándares de calidad ambiental (ECA) para suelo¹⁰⁰, establece que, cuando se determine la existencia de un sitio contaminado derivado de las actividades extractivas, productivas o de servicios, el titular debe presentar el plan de descontaminación de suelos (PDS), el cual es aprobado por la autoridad competente.

Este plan determina las acciones de remediación correspondientes, tomando como base los estudios de caracterización de sitios contaminados, con relación a las concentraciones de los parámetros regulados en el Anexo I de este decreto supremo. En caso el nivel de fondo de un sitio excediera el estándar de calidad ambiental (ECA) correspondiente para un parámetro determinado, se utilizará dicho nivel como objetivo de remediación.

Las entidades de fiscalización ambiental o autoridades competentes podrán identificar sitios contaminados y exigir la elaboración de los planes de descontaminación de suelos, los cuales deberán ser presentados en un plazo no mayor de doce meses, contado desde la fecha de notificación al titular de la actividad extractiva, productiva o de servicios responsable de la implementación de las medidas de remediación correspondientes.

100 Publicado el 25 de marzo del 2013 en el diario oficial *El Peruano*.

1.6.2 PLAN DE ADECUACIÓN A NUEVOS ESTÁNDARES DE CALIDAD AMBIENTAL

Mediante el Decreto Supremo N° 003-2014-MINAM se aprueba la Directiva que establece el procedimiento de adecuación de los Instrumentos de Gestión Ambiental a nuevos Estándares de Calidad Ambiental (ECA)¹⁰¹, la cual se aplica a los titulares que cuenten con instrumentos de gestión ambiental aprobados, sean estos instrumentos correctivos, de adecuación o preventivos, y que tengan como referencia un determinado estándar de calidad ambiental que posteriormente haya sido modificado o actualizado con un nuevo estándar de calidad ambiental, sin haberse establecido el procedimiento de adecuación a este. En estos casos, dicho instrumento de gestión ambiental deberá pasar por un procedimiento de adecuación al nuevo estándar ambiental, salvo que el titular del proyecto de inversión evalúe y compruebe que su actividad cumple con el nuevo estándar de calidad ambiental aprobado.

1.6.3 INFORME TÉCNICO SUSTENTATORIO

De acuerdo al Artículo 4º del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM¹⁰², en los casos en que sea necesario modificar componentes auxiliares o hacer ampliaciones en proyectos de inversión con certificación ambiental aprobada que tengan 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. En estos supuestos, el titular del proyecto únicamente está obligado a elaborar un informe técnico sustentatorio, el cual será presentado ante la autoridad sectorial ambiental competente antes de su implementación. Dicha autoridad emitirá su conformidad en el plazo máximo de quince días hábiles.

En el sector minero, mediante la Resolución Ministerial N° 120-2014-MEM/DM¹⁰³ se precisó que el informe técnico sustentatorio permite la modificación de la ubicación y características de los componentes mineros *principales*, así como la adición de componentes complementarios o auxiliares, siempre que en forma individual o en conjunto impliquen impactos ambientales negativos no significativos. Esta norma señala que no es procedente la modificación o ampliación sucesiva de un mismo componente minero vía informe técnico sustentatorio, que conlleven en conjunto, la generación de impactos moderados o significativos negativos respecto del estudio ambiental evaluado, aprobado y vigente.

Por su parte, en el subsector hidrocarburos, el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos dispone que el informe técnico sustentatorio es

101 Publicado el 8 de abril del 2014 en el diario oficial *El Peruano*.

102 Publicado el 16 de mayo del 2013 en el diario oficial *El Peruano*.

103 Publicado el 6 de marzo del 2014 en el diario oficial *El Peruano*.

un instrumento de gestión ambiental complementario¹⁰⁴. Este instrumento se presenta en los casos en que sea necesario modificar componentes o hacer ampliaciones en las actividades de hidrocarburos con certificación ambiental aprobada que generen impactos ambientales no significativos o se pretendan hacer mejoras tecnológicas en las operaciones.

1.7 CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO

La protección del ambiente se debe abordar con una actitud preventiva, teniendo en cuenta que los daños ambientales no siempre pueden ser restaurados. Por ello, es preferible adoptar medidas de prevención a efectos de evitar que dichos daños se concreten. Esta premisa se sustenta en el principio de prevención reconocido en la legislación nacional.

De acuerdo al referido principio, corresponde al Estado implementar medidas de prevención para evitar que se generen daños irreparables en el ambiente y/o sus componentes. Una de las herramientas utilizadas para este fin es la evaluación del impacto ambiental, a través de la cual se busca analizar los impactos ambientales que el desarrollo de una actividad generará sobre el entorno. Como consecuencia de dicha evaluación, se emitirá una certificación ambiental, que implicará el reconocimiento de la viabilidad del proyecto en términos ambientales.

En nuestro ordenamiento jurídico, esta certificación ambiental forma parte del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA). Las entidades competentes para emitir esta certificación son el Senace, los ministerios, los gobiernos regionales y locales. Los instrumentos de gestión ambiental que se pueden emitir varían según los impactos que se pueden generar en el desarrollo del proyecto de inversión y el sector al que pertenece dicha actividad (estudios de impacto ambiental detallado y semidetallado, declaración de impacto ambiental, programa de adecuación y manejo ambiental, plan de abandono, plan de cierre, entre otros).

Entre estos instrumentos, destacan los estudios de impacto ambiental detallado (EIA-d), los cuales contienen los resultados de una investigación multidisciplinaria y compleja realizada sobre el entorno ambiental, económico y cultural que interactuará con un proyecto de inversión determinado. Estos estudios, para ser efectivos, deben contener como

104 **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, publicado el 12 de noviembre del 2014.-**

“Artículo 14°.- Los Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios son los siguientes:

- a) Plan de Abandono
- b) Plan de Abandono Parcial
- c) Plan de Rehabilitación
- d) Informe Técnico Sustentatorio”

mínimo los siguientes elementos: (i) una adecuada elaboración de la línea base y (ii) una correcta identificación de las medidas, compromisos y obligaciones a ser implementados durante el desarrollo del proyecto. La correcta determinación de estos elementos permitirá realizar posteriormente una adecuada fiscalización de su cumplimiento.



Foto: Walter Wust



CAPÍTULO II

FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL

2.1 NOCIONES ACERCA DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

La fiscalización ambiental es la acción de control que realiza una entidad pública con el objetivo de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de los administrados bajo el ámbito de su competencia, sean personas naturales o jurídicas, de derecho privado o público. De esta forma, se busca garantizar la conservación del ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

De acuerdo con dicha definición, la fiscalización ambiental debe ser entendida como un proceso que se desarrolla con posterioridad (*ex post*) al inicio de las actividades económicas realizadas por los administrados. En otras palabras, se fiscaliza a los administrados una vez que estos han iniciado sus actividades económicas; es decir, luego de haber obtenido la certificación ambiental correspondiente.

La fiscalización ambiental puede ser entendida en dos sentidos¹⁰⁵:

- **Sentido amplio:** Comprende las acciones de evaluación de la calidad ambiental, supervisión, fiscalización y sanción, así como la aplicación de incentivos, realizadas por las EFA con la finalidad de asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables.
- **Sentido estricto:** Comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, y la de imponer sanciones y medidas cautelares y correctivas frente al incumplimiento de obligaciones ambientales por parte de los administrados.

De esa manera, la fiscalización ambiental comprende un conjunto de acciones orientadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados que desarrollan actividades económicas. Estas acciones contribuyen a garantizar la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

105 Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, publicado el 28 de agosto del 2013.-

“Artículo 2°.- Ámbito de Aplicación

(...)

2.2. La fiscalización ambiental, regulada en la presente norma, comprende las acciones de fiscalización ambiental que son ejercidas por el OEFA y las EFA de acuerdo a sus competencias.

La fiscalización ambiental, en sentido amplio, comprende las acciones de vigilancia, control, monitoreo, seguimiento, verificación, evaluación, supervisión, fiscalización en sentido estricto y otras similares, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables y de aquellas derivadas del ejercicio de la fiscalización ambiental.

La fiscalización ambiental en sentido estricto comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones; sujeta al inicio del procedimiento administrativo sancionador.

(...):”

2.2 SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (SINEFA)

El Sinefa es un sistema funcional que forma parte del SNGA y tiene como objetivo articular las funciones de fiscalización ambiental de ámbito nacional, regional y local. Este sistema fue creado en el año 2009 mediante la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹⁰⁶.

De acuerdo con su ley de creación, el Sinefa tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades públicas del Estado se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente¹⁰⁷.

Este sistema se encuentra integrado por las siguientes entidades:

a) Ministerio del Ambiente (Minam)

El Minam es el ente rector del sector ambiente y, como tal, desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la Política Nacional Ambiental¹⁰⁸. Esta política se encuentra integrada por un conjunto de lineamientos, objetivos, estrategias y acciones que orientan la actuación de las entidades públicas. A través de esta política, se busca asegurar la prevención, protección y recuperación del ambiente, así como la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales¹⁰⁹.

106 Publicado el 5 de marzo del 2009 en el diario oficial *El Peruano*.

107 **Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**
“Artículo 3°.- Finalidad

El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en la Política Nacional del Ambiente y demás normas, políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinados a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, al desarrollo de las actividades productivas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente.”

108 **Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**
“Artículo 5°.- Ministerio del Ambiente (MINAM)

El Ministerio del Ambiente (MINAM), como ente rector del Sector Ambiental, desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la Política Nacional Ambiental, y ejerce las funciones que le asigna su ley de creación, Decreto Legislativo N° 1013, y demás normas aplicables.”

109 **Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre del 2005.-**
“Artículo 8°.- De la Política Nacional del Ambiente

8.1 La Política Nacional del Ambiente constituye el conjunto de lineamientos, objetivos, estrategias, metas, programas e instrumentos de carácter público, que tiene como propósito definir y orientar el accionar de las entidades del Gobierno Nacional, regional y local, y del sector privado y de la sociedad civil, en materia ambiental.

(...):”

b) Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El OEFA es un organismo público técnico especializado, adscrito al Minam, que ejerce la fiscalización ambiental sobre los administrados que desarrollan actividades económicas en los sectores de minería, energía, pesquería y algunos rubros de la industria manufacturera¹¹⁰.

Asimismo, es el ente rector del Sinefa y como tal se encuentra facultado para realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de las entidades de fiscalización ambiental (EFA), así como para dictar normas, directivas y procedimientos de obligatorio cumplimiento para estas entidades públicas.

c) Entidades de fiscalización ambiental (EFA)

Las EFA son aquellas entidades públicas de ámbito nacional, regional o local que tienen atribuidas alguna o todas las acciones de fiscalización ambiental en sentido amplio, lo que comprende las acciones de vigilancia, control, monitoreo, seguimiento, verificación, evaluación, supervisión, fiscalización en sentido estricto y otras similares.

La fiscalización ambiental puede ser ejercida por una o más unidades orgánicas de las EFA. Excepcionalmente, y por disposición legal, podrá ser considerada EFA aquel órgano de línea de la entidad que se encuentre facultado para realizar funciones de fiscalización ambiental¹¹¹.

Las EFA pueden ser entidades de ámbito nacional, regional o local:

- **EFA nacional:** Son algunos ministerios y organismos técnicos especializados que ejercen funciones de fiscalización ambiental a través de sus direcciones, áreas u oficinas, o las que hagan sus veces. Por ejemplo: el Ministerio de Producción que desarrolla

“Artículo 9°.- Del objetivo

La Política Nacional del Ambiente tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona.”

110 A la fecha, estos rubros son cerveza, papel, cemento, cortiembre, fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso, industrias básicas de hierro y acero, fundición de hierro y acero, fundición de metales no ferrosos, biocombustible, 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 y producción de aguas minerales.

111 **Reglamento de Supervisión a Entidades de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2014-OEFA/CD, publicado el 17 de abril del 2014.-**

“Artículo 3°.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento, resulta pertinente establecer las siguientes definiciones:

(...)

- b) Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA):** Es la entidad pública de ámbito nacional, regional o local que tiene atribuida alguna o todas las funciones de fiscalización ambiental, en sentido amplio. La fiscalización ambiental puede ser ejercida por una o más unidades orgánicas de las EFA. Excepcionalmente, y por disposición legal, podrá ser considerada EFA aquel órgano de línea de la entidad que se encuentre facultado para realizar funciones de fiscalización ambiental.

(...):”

funciones de fiscalización ambiental sobre los administrados que pertenecen a los sectores de pesquería (por ejemplo, actividad extractiva marítima de mayor escala) e industria (rubros no transferidos al OEFA), la Autoridad Nacional del Agua (ANA) encargada de supervisar la calidad ambiental de los recursos hídricos, entre otros.

- **EFA regional:** Son los gobiernos regionales, los cuales ejercen funciones de fiscalización ambiental respecto de los sectores de minería, agricultura, salud, pesquería y turismo de conformidad con las transferencias de funciones respectivas. Por ejemplo, los gobiernos regionales tienen a su cargo la fiscalización de la pequeña minería y minería artesanal, estén o no acreditadas como tales.

- **EFA local:** Son las municipalidades provinciales y distritales, que ejercen funciones de fiscalización ambiental en materias de su competencia. Por ejemplo, las municipalidades provinciales tienen a su cargo la fiscalización ambiental de la adecuada gestión de los residuos sólidos municipales en sus jurisdicciones.

Las EFA cuentan con independencia funcional y sujetan su actuación a lo establecido en las normas en materia ambiental, así como a las disposiciones que dicte el OEFA como ente rector del Sinefa¹¹².

Con la finalidad de garantizar la eficacia del Sinefa, se ha aprobado el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, el cual establece los lineamientos, principios y bases comunes de la fiscalización ambiental en nuestro país, así como las disposiciones que deben cumplir el OEFA y las EFA de manera obligatoria¹¹³.

2.3 LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL DEL OEFA

El OEFA fue creado en el año 2008 como un organismo técnico especializado, adscrito al Minam, y encargado de la evaluación, supervisión, fiscalización, sanción y la aplicación de incentivos en materia ambiental. Es el ente rector del Sinefa y, en esta condición, desarrolla la función normativa y la función de supervisión a las EFA.

112 **Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**
"Artículo 7°.- Entidades de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local

Las Entidades de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local son aquellas con facultades expresas para desarrollar funciones de fiscalización ambiental, y ejercen sus competencias con independencia funcional del OEFA. Estas entidades forman parte del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y sujetan su actuación a las normas de la presente Ley y otras normas en materia ambiental, así como a las disposiciones que dicte el OEFA como ente rector del referido Sistema."

113 Cf. GÓMEZ, Hugo y Milagros GRANADOS "El macroproceso de la fiscalización ambiental!" *Revista de Derecho Administrativo*. Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2015, número 15, p. 78.

2.3.1 FUNCIÓN RECTORA

Según la Ley N° 29325, la función rectora del OEFA comprende el ejercicio de la función normativa y la función de supervisión a EFA. Los alcances de estas funciones se explican a continuación:

a) Función normativa

La función normativa del OEFA¹¹⁴ comprende la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados a su cargo. Esto comprende regular los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por el OEFA. Además, incluye la facultad para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes, así como los criterios de graduación de estas. Las normas aprobadas por el OEFA pueden ser aplicadas de forma supletoria por las EFA mientras aprueban su propia normativa¹¹⁵.

Asimismo, la función normativa incluye la facultad de aprobar las normas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión a EFA, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno. En este sentido, el OEFA puede aprobar las directivas, guías, formatos tipo y modelos de reglamentos de fiscalización ambiental que comprendan las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental a cargo de las EFA¹¹⁶.

114 **Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**
“Artículo 11°.- Funciones generales

(...)

11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:

a) Función normativa: comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de entidades de fiscalización ambiental, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno.

En ejercicio de la función normativa, el OEFA es competente, entre otros, para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes, así como los criterios de graduación de estas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas.

(...):”

115 Según el Artículo 17° de la Ley N° 29325, en el caso de las tipificaciones, las EFA pueden aplicar de forma supletoria aquellas tipificaciones de carácter general o transversal que sean aprobadas por el OEFA.

116 **Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM.-**
“Artículo 9°.- Con el fin de facilitar el cumplimiento de la presente norma, el Consejo Directivo del OEFA aprobará, las directivas, guías, formatos tipo y modelos de reglamentos de fiscalización ambiental que comprendan las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental a cargo de las EFA.
La aplicación del Régimen Común de Fiscalización Ambiental por parte de la EFA no está sujeta ni condicionada a la aprobación de las normas e instrumentos mencionados en el párrafo anterior.”

b) Función de supervisión a las entidades de fiscalización ambiental

La función de supervisión a las EFA comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de estas entidades, con la finalidad de asegurar su ejercicio eficaz, eficiente y coordinado.

En ejercicio de esta función, el OEFA puede establecer procedimientos para la entrega de reportes, informes técnicos y cualquier información que le ayude a determinar el cumplimiento de las funciones a cargo de las EFA¹¹⁷.

El incumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA acarrea responsabilidad administrativa funcional y es comunicado a la Contraloría General de la República, a fin de que realice el deslinde de responsabilidad correspondiente en el marco de sus competencias. En los casos en que corresponda, dicho incumplimiento también es comunicado al Ministerio Público¹¹⁸.

De otro lado, el OEFA, como ente rector, también brinda asistencia técnica a las EFA con el objeto de fortalecer las capacidades técnicas de sus funcionarios públicos, así como talleres, seminarios y capacitaciones.

2.3.2 FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

El OEFA fiscaliza a los administrados que realizan actividades en los sectores de minería (gran y mediana minería), energía (hidrocarburos y electricidad), pesquería (procesamiento industrial pesquero y acuicultura de mayor escala) y algunos rubros de la industria manufacturera¹¹⁹. El enfoque de la fiscalización ambiental se orienta a armonizar

117 **Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**
"Artículo 11°.- Funciones generales

11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:

(...)

b) Función supervisora de Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) nacional, regional o local: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de entidades de fiscalización ambiental nacional, regional o local a las que se refiere el artículo 7.

El OEFA, en ejercicio de su función supervisora, puede establecer procedimientos para la entrega de reportes, informes técnicos y cualquier información relativa al cumplimiento de las funciones a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA).

El incumplimiento de las funciones antes indicadas acarrea responsabilidad funcional, lo cual es comunicado al órgano competente del Sistema Nacional de Control.

(...)"

118 El OEFA, a través de su Procuraduría Pública, puede comunicar al Ministerio Público los siguientes hechos que sean detectados en el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental: (i) las acciones u omisiones de los funcionarios o servidores públicos de las EFA que puedan acarrear responsabilidad penal; y (ii) los hechos realizados por las personas naturales o jurídicas fiscalizadas por las EFA que puedan causar o causen un grave riesgo o daño al ambiente o la salud de las personas, y que podrían configurar delitos ambientales. Esto, de conformidad con lo previsto en el Numeral 5.5 del Artículo 5° del Reglamento de Supervisión a Entidades de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2014-OEFA/CD.

119 A la fecha, estos rubros son: cerveza, papel, cemento, curtiembre, fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso, industrias básicas de hierro y acero, fundición de hierro y acero, fundición de metales no ferrosos, biocombustible, 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 y producción de aguas minerales.

el derecho a desarrollar actividades económicas con el derecho a vivir en un ambiente sano. Mediante la fiscalización ambiental, no se busca desincentivar la inversión privada, sino garantizar que esta se lleve a cabo con respeto a las normas ambientales, es decir, se busca alentar una inversión responsable con el ambiente.

La fiscalización ambiental constituye un macroproceso, el cual comprende las acciones de evaluación de la calidad ambiental de la zona de influencia del proyecto o actividad económica, la supervisión de las obligaciones ambientales de los administrados y, de detectarse incumplimientos a dichas obligaciones, la tramitación de los respectivos procedimientos sancionadores, en los cuales se pueden imponer sanciones y dictar medidas cautelares y correctivas. Además, comprende el otorgamiento de incentivos por las buenas prácticas ambientales implementadas por las empresas. Estas funciones serán desarrolladas a continuación:

a) Función evaluadora

La función evaluadora comprende la vigilancia y monitoreo de la calidad del ambiente¹²⁰. Para tal efecto, se desarrollan monitoreos de la calidad ambiental y evaluaciones ambientales integrales¹²¹. Lo primero implica la ejecución de una serie de muestreos, en diferentes puntos, con el fin de determinar el estado de los componentes ambientales (agua, aire, suelo, flora y fauna) que forman parte del ecosistema de una zona específica del territorio nacional.

Lo segundo presenta una mayor complejidad, pues consiste en generar diagnósticos ambientales que implican la identificación de las posibles fuentes contaminantes y, en algunos casos, hasta la determinación de los niveles de riesgo para el ambiente, en zonas de evaluación extensas, como, por ejemplo, cuencas hidrográficas, lotes de explotación y exploración, embalses, zonas acuícolas, nodos energéticos y bahías.

Las acciones de evaluación ejecutadas constituyen un referente técnico importante para la supervisión directa y a las EFA, debido a que los diagnósticos ambientales generados no solo informan sobre el estado de los diversos componentes ambientales, sino también acerca de las variables externas que influyen en ellos.

120 **Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**
“Artículo 11°.- Funciones generales

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:

a) Función evaluadora: comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que realiza el OEFA para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales.

(...):

121 La función evaluadora también comprende la identificación de pasivos ambientales en el subsector hidrocarburos. Esta labor consiste en la identificación y caracterización del riesgo de un pasivo ambiental y, con ello, la elaboración de un Informe de Identificación de Pasivos Ambientales, el cual es remitido al Ministerio de Energía y Minas para que pueda determinar al responsable del pasivo y disponer las acciones de remediación que correspondan.

b) Función de supervisión directa

La función de supervisión directa comprende la ejecución de acciones de seguimiento y verificación de las actividades de los administrados con el propósito de asegurar su buen desempeño ambiental y el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables previstas en: (i) la normativa ambiental, (ii) los instrumentos de gestión ambiental, (iii) las medidas administrativas dictadas por el OEFA y (iv) otras fuentes de obligaciones ambientales. La función de supervisión directa se orienta a prevenir daños ambientales y promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales de los administrados, con la finalidad de asegurar una oportuna protección ambiental¹²².

La función de supervisión se desarrolla siguiendo los siguientes pasos¹²³:

(i) Identificación de las obligaciones fiscalizables

Para realizar una supervisión, primero se identifican las obligaciones ambientales fiscalizables del administrado, lo cual se consigna en la ficha de obligaciones ambientales. Además, se evalúan las denuncias ambientales correspondientes a la unidad a fiscalizar y los resultados de supervisiones previas. Con esta información se definen los aspectos que serán objeto de la supervisión.

(ii) Supervisión de campo y documental

Luego se realiza una supervisión de campo y documental¹²⁴. La primera con el objeto de verificar *in situ* el desempeño ambiental del administrado. La segunda, con la finalidad de analizar la documentación proporcionada por el administrado. Todas estas acciones

122 Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

“Artículo 11°.- Funciones generales

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:

(...)

b) Función supervisora directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

(...):”

123 Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, publicado el 28 de marzo del 2015.

124 Las supervisiones pueden ser regulares y especiales. Las primeras se orientan a verificar integralmente el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados. Estas supervisiones son programadas en el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa). Las segundas se orientan a verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales específicas de los administrados. Estas se llevan a cabo ante circunstancias especiales, tales como: denuncias, actividades informales o ilegales, reportes de emergencia, entre otros.

se orientan a determinar si el administrado ha cumplido o no con sus obligaciones ambientales y si no está generando un impacto negativo en el ambiente.

(iii) Calificación de hallazgos

Como resultado de la supervisión se detectan hallazgos, los cuales se clasifican de la siguiente manera:

- **Hallazgos críticos:** Son aquellos que involucran: (i) un daño real a la vida o salud de las personas; (ii) el desarrollo de actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental o en zonas prohibidas; o (iii) la reincidencia, dentro de un periodo de seis (6) meses desde que se cometió la primera infracción.
- **Hallazgos significativos:** Son aquellos que generan: (i) un daño potencial a la vida o salud de las personas; o (ii) un daño real a la flora y fauna.
- **Hallazgos moderados:** Son aquellos que involucran: (i) un daño potencial a la flora y fauna; o (ii) incumplimientos de menor trascendencia.

(iv) Subsanación

Una vez calificados los hallazgos, se procede a elaborar el informe preliminar de supervisión directa, en el que se describe el desempeño ambiental del administrado, detallándose los hallazgos críticos, significativos y moderados detectados. Este informe es notificado al administrado, al que se le otorga un plazo para que pueda remitir a la autoridad de supervisión directa, la información que considere pertinente para desvirtuar los hallazgos detectados o acreditar que estos han sido subsanados.

(v) Acusación o archivo

Concluido el plazo otorgado al administrado para que remita sus consideraciones, la autoridad de supervisión directa, a través del informe de supervisión directa, valora la información recibida, a fin de determinar si corresponde o no acusar, conforme al siguiente detalle:

- **Hallazgos críticos y significativos:** Si estos hallazgos no han sido desvirtuados, la autoridad de supervisión directa dispondrá la emisión de un informe técnico acusatorio, a fin de que se dé inicio al procedimiento administrativo sancionador. La subsanación de estos hallazgos será considerada como un factor atenuante al momento de graduar la posible sanción a imponer en este procedimiento.
- **Hallazgos moderados:** Si estos hallazgos no han sido desvirtuados ni subsanados por el administrado, la autoridad de supervisión directa dispondrá la emisión del informe técnico acusatorio. En cambio, si han sido subsanados, la autoridad de supervisión directa podrá decidir no emitir dicho informe, comunicándole al administrado la conformidad de la subsanación realizada.

En el marco de su función de supervisión directa, el OEFA también se encuentra facultado para dictar las siguientes medidas administrativas: (i) mandatos de carácter particular, (ii) medidas preventivas y (iii) requerimientos de actualización de instrumentos

de gestión ambiental (IGA). Todas estas medidas se dictan con la finalidad prevenir daños ambientales y garantizar una adecuada protección ambiental.

c) Función fiscalizadora y sancionadora

La función de fiscalización comprende la facultad de investigar la comisión de presuntas infracciones administrativas y de imponer sanciones por el incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables. Asimismo, dicha facultad comprende el dictado de medidas cautelares y medidas correctivas.

En el año 2014 se emitió la Ley N° 30230¹²⁵, la cual estableció que, en el marco del enfoque preventivo y correctivo de la fiscalización ambiental, el OEFA tramitará procedimientos administrativos sancionadores excepcionales por un periodo de tres (3) años.

Teniendo en cuenta lo dispuesto por esta ley, el procedimiento administrativo sancionador se desarrolla conforme al siguiente detalle:

- **Hallazgos críticos:** En estos casos, debido a la gravedad de la conducta, corresponde dictar, en la resolución final, la sanción íntegra, más la medida correctiva que corresponda.
- **Hallazgos significativos y moderados:** En estos casos, se dictará la medida correctiva y se suspenderá el procedimiento¹²⁶. Luego, si se verifica que la medida fue cumplida, el procedimiento administrativo sancionador concluirá. Caso contrario, el procedimiento se reanudará y la autoridad decisora quedará habilitada para imponer la sanción, la cual no podrá ser superior al 50% de la multa que correspondería imponer.

125 Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada el 12 de julio de 2014.-

“Artículo 19°. Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción!

126 En los casos en que se verifique que el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por la conducta infractora y no resulte pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora solo declarará en la resolución final la existencia de infracción administrativa. Si esta resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la existencia de reincidencia y la inscripción del administrado en el Registro de Infractores Ambiental (RINA).

En el marco del nuevo enfoque de la fiscalización ambiental, el OEFA privilegia el dictado de medidas correctivas como el medio más idóneo para garantizar una efectiva protección ambiental. Mediante la implementación de estas medidas se logra reparar, restaurar, rehabilitar y compensar los daños producidos al ambiente.

d) Función de aplicación de incentivos

La fiscalización ambiental que ejerce el OEFA también comprende el otorgamiento de incentivos a los administrados¹²⁷. A través del empleo de los incentivos, la Administración Pública, sin usar la coacción, impulsa y estimula la realización de determinadas actividades por parte de los ciudadanos, para lo cual ofrece todo tipo de ventajas y, en especial, aquellas de carácter honorífico y económico¹²⁸.

Para cumplir con esta función, el OEFA cuenta con dos mecanismos: (i) el Registro de Buenas Prácticas Ambientales, que fomenta el cumplimiento de las obligaciones ambientales; y (ii) el Régimen de Incentivos, que premia el sobrecumplimiento de las obligaciones ambientales.

En el Registro de Buenas Prácticas Ambientales se encuentran contempladas todas las empresas que “cumplen” con sus obligaciones ambientales, según lo verificado en la última supervisión regular y en las supervisiones especiales posteriores que se realicen. Con la implementación de este registro, se estimula a las empresas a mantener un buen desempeño ambiental, lo cual incide positivamente en la conservación y protección del ambiente.

Las empresas inscritas en el mencionado registro pueden acceder al otorgamiento de un incentivo si realizan una buena práctica ambiental destinada a prevenir y reducir los impactos negativos en el ambiente en mayor medida que lo exigido en la normativa ambiental, sus compromisos ambientales o los mandatos emitidos por las autoridades competentes. De esta manera, se busca incentivar el “sobrecumplimiento” de las obligaciones ambientales. Las empresas pueden recibir incentivos honoríficos y económicos.

127 Esta función se encuentra regulada en: (i) el Artículo 150º de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, (ii) la Resolución Ministerial N° 167-2014-MINAM, publicada el 14 de junio del 2014, (iii) el Reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 034-2014-OEFA/CD, publicada el 25 de octubre del 2014 y (iv) el Reglamento del Régimen de Incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 040-2014-OEFA/CD, publicada el 18 de diciembre del 2014.

128 Cf. LOZANO, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*. Décimo primera edición. Madrid: La Ley, 2010, p. 595.

2.4 LA SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

Como se indicó anteriormente, el OEFA fiscaliza, entre otras, las obligaciones previstas en los instrumentos de gestión ambiental. En el marco de esta fiscalización, se presentan algunos supuestos que evidencian la vinculación e interrelación existente entre la labor del certificador y del fiscalizador ambiental. Esto se denota claramente en los supuestos que dan lugar al dictado de medidas administrativas o que califiquen como mejoras manifiestamente evidentes.

2.4.1 MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

El OEFA, en el marco de su función de supervisión directa, se encuentra habilitado para dictar las siguientes medidas administrativas: mandatos de carácter particular, medidas preventivas, y requerimientos de actualización de instrumentos de gestión ambiental (IGA). Además, en ejercicio de su función de fiscalización ambiental, puede dictar medidas cautelares y medidas correctivas.

a) Mandatos de carácter particular

El OEFA y las EFA se encuentran facultados para dictar mandatos de carácter particular, los cuales constituyen disposiciones exigibles al administrado con el objeto de que este realice determinadas acciones que tengan como finalidad garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental¹²⁹.

Estas medidas son de carácter excepcional y pueden ser dictadas por la autoridad de supervisión directa, con el objeto de ordenar al administrado elaborar o generar información o documentación relevante que permita garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental. Esta medida administrativa tiene un alcance mayor a los requerimientos de información¹³⁰.

129 **Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**

“Artículo 16-A.- Mandatos de carácter particular

En concordancia con lo dispuesto en el artículo 11 de la presente Ley y bajo los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) emiten mandatos de carácter particular, los cuales constituyen disposiciones exigibles al administrado con el objetivo de que este realice determinadas acciones que tengan como finalidad garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental.

Los mandatos de carácter particular se disponen a través de comunicación dirigida al administrado en la que se señale su motivo y el plazo para su cumplimiento. Los mandatos son impugnables sin efecto suspensivo.

El incumplimiento de estos mandatos es sancionable, de conformidad con el procedimiento administrativo sancionador correspondiente, y son regulados mediante resolución de Consejo Directivo del OEFA”.

130 **Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.-**

“Artículo 4°.- Definición

Los mandatos de carácter particular son disposiciones dictadas por la Autoridad de Supervisión Directa, de carácter excepcional, a través de las cuales se ordena al administrado elaborar o generar información o documentación relevante que permita garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental. Esta medida administrativa tiene un alcance mayor a los requerimientos de información”.

Como mandatos de carácter particular, se pueden ordenar las siguientes acciones:

- **Realización de estudios técnicos de carácter ambiental:** Estos estudios tienen por finalidad obtener información relevante y específica relacionada con el desarrollo de las actividades de los administrados que permitirá determinar si este cumple con sus obligaciones ambientales.
- **Realización de programas de monitoreo:** Consisten en la realización de muestreos de las condiciones ambientales de determinadas zonas, las cuales son establecidas por la autoridad de fiscalización ambiental.
- Otros de naturaleza similar que permitan generar información sobre el desempeño ambiental de los administrados.

Los mandatos de carácter particular permiten que la autoridad de supervisión directa cuente con la información necesaria para evaluar el desempeño ambiental de los administrados. Por ende, a través de su dictado se garantiza la eficacia de la función supervisora.

b) Medidas preventivas

El dictado de este tipo de medidas se fundamenta en el principio de prevención que se encuentra reconocido en la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente¹³¹, según el cual, la gestión ambiental tiene como un objetivo prioritario evitar la degradación ambiental.

Estas medidas son de carácter excepcional y se orientan a evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental. Dichas medidas se pueden dictar en cualquiera de los siguientes supuestos¹³²:

131 **Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente.-**
“Artículo VI.- Del principio de prevención

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.”

132 **Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.-**
“Artículo 11°.- Definición

Las medidas preventivas son disposiciones de carácter muy excepcional a través de las cuales la Autoridad de Supervisión Directa impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer, destinada a evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental. Estas medidas administrativas son dictadas con independencia del inicio de un procedimiento administrativo sancionador.”

“Artículo 12°.- De los requisitos

Se puede dictar una medida preventiva en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) **Inminente peligro:** es la situación de riesgo o daño al ambiente cuya potencial ocurrencia es altamente probable en el corto plazo.
- b) **Alto riesgo:** es la probabilidad de ocurrencia de impactos ambientales que puedan trascender los límites de una instalación, y afectar de manera adversa al ambiente y la población.
- c) **Mitigación:** se configura cuando es necesario implementar acciones tendientes a prevenir daños acumulativos de mayor gravedad sobre el ambiente.”

- **Inminente peligro:** Es la situación de riesgo o daño al ambiente cuya potencial ocurrencia es altamente probable en el corto plazo.
- **Alto riesgo:** Es la probabilidad de ocurrencia de impactos ambientales que puedan trascender los límites de una instalación, y afectar de manera adversa al ambiente y la población.
- **Mitigación:** Se configura cuando es necesario implementar acciones tendientes a prevenir daños acumulativos de mayor gravedad sobre el ambiente.

Las medidas preventivas son dictadas con independencia del inicio de un procedimiento administrativo sancionador. En otras palabras, se dictan aun cuando se verifique que el administrado está cumpliendo todas sus obligaciones ambientales. Esto es, aun cuando la conducta del administrado no califique como una infracción administrativa, pero sí está dañando el ambiente o amenazando con dañarlo.

Debe tenerse en cuenta que, durante el desarrollo de la actividad económica, se pueden presentar situaciones no previstas en las normas ambientales y en los instrumentos de gestión ambiental. Puede ocurrir que el administrado, a pesar de estar cumpliendo sus obligaciones ambientales, está generando un impacto negativo en el ambiente. En estos casos, el OEFA procede a ordenar una medida preventiva para que cese el daño o la amenaza de daño. Si bien el administrado no tendría una responsabilidad administrativa, sí tiene una responsabilidad ambiental.

c) Requerimiento de actualización de IGA

La autoridad de supervisión directa puede requerir al administrado iniciar el trámite de actualización de su instrumento de gestión ambiental ante la autoridad competente para emitir la certificación ambiental cuando identifique que los impactos ambientales negativos generados difieren de manera significativa con los declarados en la documentación que propició la certificación ambiental¹³³.

Para el dictado de esta medida, la autoridad de supervisión directa puede solicitar opinión a la autoridad competente para emitir la certificación ambiental sobre los alcances de las obligaciones asumidas por el administrado en su instrumento de gestión ambiental¹³⁴.

133 **Reglamento de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, publicada el 25 de setiembre del 2009.-**

“Artículo 78°.- Atención de impactos ambientales no considerados en el Estudio Ambiental

Si como resultado de las acciones de supervisión y fiscalización de las obligaciones establecidos 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”.

134 **Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.- “Artículo 19°.- Procedimiento para el requerimiento de actualización de IGA**

19.1 El requerimiento de actualización del Instrumento de Gestión Ambiental es dictado por la Autoridad de Supervisión Directa mediante resolución debidamente motivada, para lo que se deberá contar con un Informe Técnico que sustente la medida dictada.

Esto a efectos de verificar si los impactos que se generan en la realidad difieren con lo declarado en el instrumento de gestión ambiental.

Esta medida puede ser impuesta sin perjuicio del dictado de otras medidas administrativas que sean necesarias para mitigar y controlar el impacto negativo que podría generarse en el ambiente.

d) Medidas cautelares

La medida cautelar es una disposición dictada por la autoridad decisora en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, o antes de su inicio. Esta medida administrativa está orientada a asegurar la eficacia de la resolución final y evitar daños ambientales irreparables.

La medida cautelar es solicitada por la autoridad instructora a la autoridad decisora, adjuntando un informe técnico que sustente la medida propuesta. La autoridad decisora podrá dictar la medida cautelar solicitada u otra que considere pertinente, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto.¹³⁵

La autoridad decisora dictará la medida cautelar cuando se presenten conjuntamente los siguientes elementos¹³⁶:

(i) Verosimilitud de la existencia de una infracción administrativa

Este supuesto se refiere a que la autoridad administrativa no requiere tener certeza de la comisión de una infracción administrativa, sino únicamente verificar su apariencia. La verosimilitud está circunscrita al terreno de lo probable.

(ii) Peligro de daño por la demora en la expedición de la resolución final

Este supuesto se conoce en la doctrina como “peligro en la demora” y consiste en la amenaza de que el procedimiento se torne ineficaz debido al tiempo transcurrido desde su inicio hasta que se emita la resolución final. En otras palabras, su existencia se sustenta

19.2 Para el dictado de dicha medida, la Autoridad de Supervisión Directa podrá solicitar opinión a la autoridad competente para emitir la certificación ambiental sobre los alcances de las obligaciones asumidas por el administrado en su Instrumento de Gestión Ambiental.

19.3 Esta medida puede ser impuesta sin perjuicio del dictado de otras medidas administrativas que sean necesarias para mitigar y controlar el impacto negativo que podría generarse en el ambiente, conforme lo establece el Artículo 78 del Reglamento de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM”

135 **Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.- “Artículo 24°.- Procedimiento para el dictado de medidas cautelares**

24.1 La Autoridad Instructora podrá solicitar a la Autoridad Decisora el dictado de una medida cautelar, adjuntando un informe técnico que sustente la medida propuesta.

24.2 La Autoridad Decisora podrá dictar la medida cautelar solicitada u otra que considere pertinente, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto.

24.3 En cualquier etapa del procedimiento, se podrá modificar, suspender o dejar sin efecto la medida cautelar dictada, en virtud de circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción. Para tal efecto, se empleará el mismo procedimiento establecido para el dictado de dicha medida cautelar”

136 Cf. Resolución Directoral N° 726-2015-OEFA/DFSAI, recaída en el Expediente N° 028-2015-OEFA/DFSAI/PAS-MCA, pp. 8-9.

en que el transcurso del tiempo constituye, de por sí, un estado de amenaza que merece una tutela especial.

(iii) Razonabilidad de la medida a emitirse para garantizar la eficacia de la decisión final

La razonabilidad implica que la medida dictada sea adecuada y proporcional al fin que se busca alcanzar. Una decisión es razonable cuando tiene una finalidad que lo justifica, cuando esa finalidad es acorde y proporcional a los medios empleados.

En cualquier etapa del procedimiento, se podrá modificar, suspender o dejar sin efecto la medida cautelar dictada, en virtud de circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción. Para tal efecto, se empleará el mismo procedimiento establecido para el dictado de dicha medida cautelar.

e) Medidas correctivas

Las medidas correctivas son disposiciones dictadas por la autoridad decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. Estas medidas tienen por finalidad revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas¹³⁷. Dichas medidas se deben dictar bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

A efectos de impulsar el dictado de estas medidas, en marzo del 2013, el OEFA aprobó los Lineamientos para la aplicación de Medidas Correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22º de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹³⁸, los cuales desarrollan los alcances de estas medidas y su clasificación, así como contienen algunos ejemplos prácticos de su aplicación. De esta forma, se da a conocer los criterios bajo los que el OEFA dictará dichas medidas.

Según esta norma, las medidas correctivas pueden clasificarse de la siguiente manera:

(i) Medidas correctivas de adecuación

Tienen por objeto que el administrado adapte sus actividades a estándares determinados, para así asegurar la mitigación de posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas. Por ejemplo, los cursos de capacitación ambiental obligatorios.

(ii) Medidas correctivas de paralización

Pretenden paralizar o neutralizar la actividad que genera daño ambiental y así evitar que se continúe con la afectación al ambiente o la salud de las personas. Por ejemplo, el decomiso de bienes o el cierre temporal o definitivo de establecimientos.

137 Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-
"Artículo 22º.- Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
(...):"

138 Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, publicada el 23 de marzo del 2013.

(iii) Medidas correctivas de restauración

Tienen por objeto restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, con la finalidad de retornar al estado de cosas existente con anterioridad a la afectación. Por ejemplo, la incorporación de poblaciones faunísticas en el área en la que dichas especies perecieron por problemas de contaminación ambiental.

(iv) Medidas correctivas de compensación ambiental

Tienen por finalidad sustituir el bien ambiental afectado que no puede ser restaurado. Por ejemplo, reforestación compensatoria en terrenos próximos y con posibilidades de desarrollo similar.

Las medidas correctivas de restauración y compensación ambiental que generen impactos significativos (de gran envergadura) sobre el ambiente requieren para su ejecución de la aprobación de un instrumento de gestión ambiental¹³⁹. La autoridad decisora consignará en la resolución final si el administrado requiere o no la aprobación de un instrumento de gestión ambiental para cumplir la medida correctiva.

Para tal efecto, la autoridad decisora debe evaluar los siguientes aspectos:

- El número de componentes ambientales afectados
- El grado de incidencia en la calidad ambiental
- La extensión geográfica del impacto

Además, la autoridad decisora debe indicar en la resolución final, la forma y plazos para implementar las acciones de restauración o compensación ambiental.

2.4.2 MEJORAS MANIFIESTAMENTE EVIDENTES¹⁴⁰

Las mejoras manifiestamente evidentes son aquellas actividades u obras desarrolladas por el administrado que excede o supera, en términos de una mayor protección ambiental o un mayor cumplimiento de obligaciones socioambientales, lo establecido en el instrumento de gestión ambiental.

De acuerdo con ello, una mejora manifiestamente evidente implica no solo el cumplimiento de lo establecido en el instrumento de gestión ambiental, sino que la actividad u obra realizada por el administrado va más allá de lo exigido en dicho instrumento, favoreciendo la protección ambiental o ejecutando una mayor prestación socioambiental.

La autoridad de supervisión directa es la competente para calificar una actividad u obra como mejora manifiestamente evidente. La evaluación se realiza a solicitud del

139 Lineamientos para la aplicación de Medidas Correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22º de la Ley Nº 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, p. 36.

140 Cf. Reglamento que regula la mejora manifiestamente evidente a que se refiere el Numeral 4.2 del Artículo 4 de la Resolución de Consejo Directivo Nº 049-2013-OEFA/CD, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo Nº 041-2014-OEFA/CD, publicado el 6 de diciembre del 2014.

administrado, quien deberá presentar los medios probatorios que así lo acrediten. Dicha calificación se encontrará sustentada en el informe de supervisión emitido por esta autoridad.

El informe de supervisión que sustenta la calificación de una actividad u obra como mejora manifiestamente evidente debe ser remitido a la autoridad encargada de otorgar la certificación ambiental. Si la autoridad certificadora considera que la actividad u obra no puede ser considerada como una mejora manifiestamente evidente, la autoridad de supervisión directa emitirá el informe técnico acusatorio.

En caso la autoridad de supervisión directa determine la existencia de una mejora manifiestamente evidente, no acusará al administrado. Esto dado que la determinación de una conducta como mejora manifiestamente evidente constituye un reconocimiento de la licitud de la conducta realizada por el administrado, lo que origina la pérdida del mérito acusatorio.

Por último, debe indicarse que la calificación de una conducta como mejora manifiestamente evidente no sustituye la competencia de la autoridad de certificación ambiental para la modificación o ampliación de los instrumentos de gestión ambiental, según corresponda, de conformidad con las normas que regulan la protección ambiental en cada sector, así como de acuerdo a lo establecido en los decretos supremos números 054-2013-PCM y 060-2013-PCM.

2.5 CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO

El Sinefa es un sistema funcional que forma parte del SNGA y tiene como objetivo articular las funciones de fiscalización ambiental de ámbito nacional, regional y local.

La fiscalización ambiental constituye un macroproceso que se orienta a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados. Entre las obligaciones fiscalizables se encuentran aquellas previstas en los instrumentos de gestión ambiental.



Foto: Walter Wust



CAPÍTULO III

VINCULACIÓN Y
RETROALIMENTACIÓN
ENTRE LA CERTIFICACIÓN
Y FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL

3.1 VINCULACIÓN ENTRE LA LABOR DEL CERTIFICADOR Y FISCALIZADOR AMBIENTAL

De acuerdo con lo señalado en los capítulos previos, en la etapa de certificación ambiental se evalúan los posibles impactos ambientales que podrían generarse por el desarrollo de la actividad económica. Asimismo, se establecen las obligaciones, medidas o compromisos destinados a evitar, controlar o mitigar dichos impactos a efectos de que estos no generen daños al ambiente.

Una vez que dichas obligaciones, medidas o compromisos forman parte de un instrumento de gestión ambiental aprobado, se consideran como obligaciones ambientales fiscalizables, cuyo cumplimiento es verificado por la autoridad de fiscalización ambiental competente. Por ende, existe una clara vinculación entre la certificación y la fiscalización ambiental, pues la primera establece las obligaciones que serán objeto de fiscalización ambiental por parte de la segunda.

Es así que el éxito de la fiscalización ambiental depende, en gran medida, de lo que se apruebe en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental. Por ello, se espera que el certificador actúe con un alto nivel de diligencia al momento de evaluar un proyecto de inversión, analizando detenidamente el entorno en el cual se desarrollará el proyecto, los impactos ambientales que generará y las obligaciones, compromisos y medidas que serán necesarias para prevenir los daños ambientales.

En su experiencia el OEFA ha 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 base incompletas y obligaciones ambientales poco claras o imprecisas, así como también la falta de identificación de los componentes ambientales críticos del proceso productivo. Cada una de estas inconsistencias será desarrollada a lo largo de este capítulo.

3.1.1 LA IMPORTANCIA DE LA LÍNEA BASE

Una de las funciones principales de un estudio de impacto ambiental es evaluar los impactos ambientales potenciales asociados con un proyecto, con el propósito de identificar medidas de mitigación razonables para minimizar los impactos adversos, y, si se requiere, evaluar las alternativas del proyecto comparando los impactos asociados con cada alternativa¹⁴¹. Por ello, se requiere una descripción adecuada del ambiente para llevar a cabo la evaluación, la que debe abarcar el ambiente físico, el ambiente biológico, el ambiente socioeconómico y el ambiente de interés humano¹⁴².

141 Guía para Elaborar Estudios de Impacto Ambiental del Ministerio de Energía y Minas. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGAAM/guias/gelaboestuimpacambi.pdf>

142 Ibidem.

En esta línea, uno de los aspectos más importantes del proceso de evaluación de impacto ambiental es la elaboración de la línea base ambiental y social, la cual comprende la descripción de las condiciones físicas, biológicas y socioeconómicas del área de influencia de un proyecto de inversión.

La elaboración de la línea base permite, en primer lugar, establecer las condiciones ambientales existentes en las áreas de impacto del proyecto y, en segundo lugar, evaluar los impactos potenciales que dicho proyecto generará en su entorno, lo que a su vez permitirá establecer las medidas de prevención idóneas para asegurar que las condiciones existentes al inicio del referido proyecto no se vean alteradas significativamente.

Como se advierte, la línea base es un elemento esencial que permite realizar un seguimiento del estado de la calidad ambiental de la zona donde se ejecutará el proyecto, a fin de establecer las medidas de mitigación que resulten apropiadas para no afectar los componentes que conforman un ecosistema. De ahí que el certificador ambiental deba exigir al administrado que la elaboración de la línea base refleje con detalle las condiciones existentes en el área de influencia del proyecto de inversión.

Para contar con una línea base con el nivel de detalle suficiente, no basta la información proporcionada por el administrado, sino que la autoridad de certificación ambiental debe realizar actividades orientadas a verificar que la descripción de las condiciones físicas, biológicas y socioeconómicas correspondan a la realidad del área de influencia del proyecto, en aplicación del principio de verdad material.

En algunos casos, se requerirá que la propia autoridad de certificación ambiental se desplace a la zona evaluada para recoger en campo la información necesaria y garantizar que la línea base aprobada refleje las condiciones del área de influencia del proyecto. De esta manera, se asegurará que la certificación ambiental cumpla con su finalidad preventiva de daños ambientales.

El OEFA, en el ejercicio de sus funciones de fiscalización ambiental, ha detectado una inadecuada elaboración de las líneas base ambientales correspondientes a algunos proyectos de inversión. A continuación, se describen algunos casos para ejemplificar lo expuesto:

CASO 1

DESCARGA DE EFLUENTES SIN ESTUDIOS DE CARACTERIZACIÓN DEL SUELO

Administrado: Import Export Pesca y Agricultura S.C.R.L.

Sector: Pesca

Actividad: Planta de harina residual

Compromiso: En el instrumento de gestión ambiental se autoriza al administrado a descargar sus efluentes industriales al acantilado —previo tratamiento—. Teniendo en cuenta la distancia hasta el mar, en el instrumento se previó que estos efluentes se perderían por filtración en el acantilado.

Deficiencia detectada: En el presente caso, la línea base del proyecto no incluyó información sobre la caracterización de los suelos correspondientes al acantilado. Los estudios de caracterización del suelo permiten determinar sus características físicas y químicas, como textura, estructura, composición mineral y orgánica. Asimismo, dicho estudio incluye el test de percolación, que permite conocer si los suelos tienen la capacidad de infiltrar los efluentes.

Dificultad en la supervisión: La falta de los estudios de caracterización del suelo no permitió evaluar en el tiempo los efectos de la actividad sobre el componente ambiental suelo (grado de compactación, incremento de la erosión del acantilado o la posibilidad de desprendimientos del suelo en dicha zona). Ello impidió verificar si el acantilado tenía la capacidad suficiente para absorber los efluentes desechados por la empresa sin que se generara un impacto negativo en el suelo. Es decir, no se pudo identificar si la medida considerada en el instrumento de gestión ambiental resultaba apropiada para la disposición de efluentes.

CASO 2

INSTALACIÓN DE PLATAFORMA MARINA SIN ESTUDIOS SOBRE ECOSISTEMAS MARINO-COSTEROS

Administrado: Fenix Power Perú S.A.

Sector: Energía (electricidad)

Actividad: Generación de electricidad a través de una central termoeléctrica (Chilca)

Componente analizado: Durante la construcción de la central termoeléctrica, se colocó una plataforma marina para la construcción e instalación del sistema de captación y descarga de agua de mar como parte del sistema de enfriamiento del condensador de la turbina a vapor¹⁴³ de dicha central.

Deficiencia detectada: La línea base del proyecto no incluyó información de los estudios sobre el ecosistema marino costero ni del estudio hidrogeológico¹⁴⁴ de la cuenca. Ello impidió determinar el estado del componente ambiental agua (salinidad, temperatura, fauna marina, ecosistema marino costero, entre otros aspectos) antes de la ejecución del proyecto, así como las posibles afectaciones que este pudo causar al recurso hídrico.

Adicionalmente, la línea de base carecía de un estudio hidrogeológico sobre las aguas subterráneas de la zona donde se ejecutó el proyecto. Esta deficiencia impidió conocer las condiciones de los cuerpos de agua establecidos en dicha zona, así como el posible impacto del proyecto en ellos. Del mismo modo, no permitió conocer si fueron afectados o no los niveles de las lagunas adyacentes consideradas milagrosas por la población: La Milagrosa, La Encantada y La Mellicera.

Dificultad en la supervisión: La falta de estudios del ecosistema marino-costero dificultó evaluar en el tiempo los efectos de la instalación de la plataforma sobre el referido ecosistema. Asimismo, tampoco se pudieron determinar con exactitud los efectos del sistema de captación y descarga de agua de mar sobre las especies existentes en el lugar durante la etapa de construcción y operación. Asimismo, la ausencia del estudio hidrogeológico dificultó evaluar con exactitud si se ha presentado una afectación y cuál ha sido su magnitud en tres lagunas adyacentes a la zona del proyecto, consideradas medicinales por la población: La Milagrosa, La Encantada y La Mellicera.

143 La función principal del condensador en una central térmica es ser el sumidero de calor dentro del ciclo termodinámico del grupo térmico. Por tanto, su misión principal es condensar el vapor (pasarle de estado gaseoso a líquido) que proviene del escape de la turbina de vapor y evacuar el calor de condensación al exterior mediante un fluido de intercambio (en este caso el agua).

144 Un estudio hidrogeológico permite determinar las variables hidráulicas del manto de agua, definir su rendimiento y calidad, así como los caudales óptimos de captación. Mediante estos estudios, también puede definirse la dirección del flujo de subterráneo, las áreas de mayor aptitud para la captación y la existencia de situaciones anómalas que podrían afectar el recurso hídrico; todo esto con la finalidad de asegurar la sostenibilidad del acuífero.

CASO 3

VERTIMIENTOS SIN ANÁLISIS DE LA CALIDAD DEL CUERPO RECEPTOR

Administrado: Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. - Electro Oriente S.A.

Sector: Energía (electricidad)

Actividad: Generación de electricidad a través de una central termoeléctrica (Iquitos)

Compromiso: El instrumento de gestión ambiental autoriza al administrado a verter los efluentes tratados en un sistema primario (poza API¹⁴⁵) provenientes de su proceso productivo al río Itaya.

Deficiencia detectada: La línea base no estableció la calidad del cuerpo receptor (el agua del río Itaya).

La calidad del cuerpo receptor se debió determinar basándose en un monitoreo de calidad del agua y efluentes. Para ello, se debieron establecer los parámetros a monitorear, así como los puntos aguas arriba y aguas abajo para efectuar dicho estudio. Asimismo, debió cruzarse información con la ANA para tener en cuenta la clasificación del cuerpo receptor, sus condiciones de calidad y sus usos.

Dificultad en la supervisión: Debido a que la línea base no contempló información sobre la calidad del cuerpo hídrico (río Itaya) fue difícil evaluar en el tiempo los efectos del vertimiento de efluentes en el cuerpo hídrico (río) o el grado de afectación generado, por ejemplo, si ha disminuido la concentración de oxígeno en el cuerpo receptor y, por ende, si se puso en riesgo a la flora y fauna del ecosistema acuático.

145 La poza API es una poza que tiene por finalidad separar el agua de otros elementos (generalmente hidrocarburos) a través de un proceso de decantación. Esta poza constituye un sistema de tratamiento primario porque no garantiza que la calidad del efluente logre encontrarse dentro de los parámetros establecidos por la normativa ambiental. De ahí que algunas empresas opten por implementar sistemas de tratamiento complementarios.

CASO 4

ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS SIN ESTUDIOS DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL SUELO

Administrado: Empresa Siderúrgica del Perú S.A.A. - SIDERPERU

Sector: Industria

Actividad: Industrias básicas de hierro y acero

Compromiso: Con relación a los posibles impactos que se producirían sobre el suelo del área del proyecto, en el instrumento de gestión ambiental se consideraron las siguientes medidas de manejo ambiental, durante las etapas de construcción y operación:

- Etapa de construcción: Se establecieron las siguientes obligaciones: (i) se acopiará el material de la excavación en el área aledaña a los trabajos, para su posterior uso en la construcción de la plataforma; (ii) en caso se tenga material excedente, este será usado para nivelar el terreno de las áreas cercanas; y (iii) se actuará rápidamente ante derrames de residuos industriales, efectuando la disposición temporal y retirando el suelo contaminado por residuos peligrosos, etc.
- Etapa de operación: Se contemplaron las siguientes obligaciones: (i) los suelos afectados por las actividades propias de la operación serán trasladados en *big bags*¹⁴⁶ y dispuestos en el relleno de almacenamiento temporal de la empresa; (ii) se implementará un sistema de monitoreo periódico que permita evaluar la presencia de líquidos percolados¹⁴⁷ o infiltrados a través del terreno; y (iii) se tomarán acciones para prevenir filtraciones de las soluciones de contacto mediante la instalación de una geomembrana¹⁴⁸ o arcilla compactada en la base y talud de las celdas del relleno de almacenamiento (para el almacenamiento de residuos industriales).

Deficiencia detectada: La línea base no incluyó una caracterización de los parámetros físicos y químicos propios del suelo correspondiente al área de desarrollo del proyecto de inversión y su área de influencia, a pesar de que en la identificación de impactos ambientales se indicó la posible vulnerabilidad de la calidad del suelo por la generación de residuos sólidos y excavaciones.

Dificultad en la supervisión: La ausencia de esta información dificultó evaluar en el tiempo los efectos de la actividad en el componente ambiental suelo.

146 Son bolsas de gran capacidad (aproximadamente una tonelada) empleadas para el traslado de material.

147 Líquido que se infiltra a través del relleno que trae consigo sustancias químicas de los residuos depositados.

148 Láminas geosintéticas que aseguran la estanqueidad o impermeabilización de una superficie.

CASO 5

ALMACENAMIENTO EN POZAS DE SEDIMENTACIÓN Y EVAPORACIÓN SIN ESTUDIOS DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL SUELO

Administrado: Trupal S.A.

Sector: Industria

Actividad: Producción de papel

Compromiso: En el instrumento de gestión ambiental se señala que el “licor negro” (efluente líquido industrial) que resulta del lavado de la pulpa del bagazo de caña (materia prima para la fabricación de papel) debe almacenarse en pozas de sedimentación y evaporación.

Deficiencia detectada: La línea base no establece una caracterización del suelo en el que se colocarán las pozas de sedimentación y evaporación. Los estudios de caracterización del suelo permiten determinar sus características físicas y químicas, como textura, estructura, composición mineral y orgánica.

Dificultad en la supervisión: La ausencia de un estudio de caracterización del suelo dificulta evaluar en el tiempo los efectos de la actividad de almacenamiento en las pozas de sedimentación y evaporación sobre el componente ambiental suelo.

CASO 6

AUSENCIA DE PUNTOS DE MONITOREO PARA ANÁLISIS DE LA CALIDAD DEL AGUA SUBTERRÁNEA

Administrado: Minera Chinalco Perú S.A.

Sector: Minería

Actividad: Explotación minera

Compromiso: En el programa de monitoreo contenido en el instrumento de gestión ambiental, se consideraron ocho puntos de monitoreo de agua subterránea: RS-1, RS-2, RS-3, TA-12, RR, AC, QV y QY. Las empresas supervisadas tienen, entre sus obligaciones, la presentación de su plan de manejo ambiental¹⁴⁹, dentro del cual se incluye el programa de monitoreo. Este programa tiene por finalidad establecer la periodicidad y los parámetros¹⁵⁰ a ser muestreados por la empresa para el seguimiento de la calidad de los diferentes componentes ambientales (agua, suelo, aire, flora y fauna) que pudieran ser afectados durante la ejecución de su proyecto. Así, estos puntos de monitoreo son equivalentes a “termómetros” que van midiendo el estado de la calidad ambiental de la zona monitoreada.

Deficiencia detectada: En el caso presentado, la línea base ambiental no brindó información sobre los resultados analíticos de las muestras recolectadas en los puntos RS-2, RS-3 (ubicados al norte del tajo¹⁵¹) y RR (ubicado al sur del depósito de relaves¹⁵² y poza de agua recuperada¹⁵³). Ello supone que no se contaba con información base del estado inicial de la calidad en dichos puntos, es decir, antes de la ejecución del proyecto.

Dificultad en la supervisión: La falta de información de la línea base en los puntos de monitoreo antes mencionados dificultó evaluar en el tiempo la influencia de los componentes mineros (tajo, depósito de relaves y poza de agua recuperada) sobre la calidad y cantidad del agua subterránea, así como la eficacia de las medidas de prevención y mitigación planteadas por el titular minero. Esta información es relevante al momento de desarrollar la línea base ambiental.

149 Asimismo, el plan de manejo ambiental incluye medidas y sistemas de control para evitar impactos en el ambiente.

150 Como mercurio, cadmio, sólidos totales en suspensión, arsénico, cobre, entre otros.

151 Componente donde se realiza la extracción de mineral. Las paredes del tajo tienen presencia de minerales sulfurados y se encuentran expuestos al ambiente; al entrar en contacto con el agua de lluvia y el oxígeno del ambiente, puede generar drenaje ácido de roca y disolver metales.

152 Componente donde se almacena el relave generado en la planta concentradora. El relave es un residuo que tiene, en su composición química, metales y sulfuros; al entrar en contacto con el agua de lluvia y el oxígeno del ambiente, puede generar drenaje ácido de roca y disolver metales.

153 Componente donde se almacena el agua proveniente del depósito de relaves; dicha agua, en su composición química, tiene metales y residuos de sustancias químicas usadas en la planta concentradora.

CASO 7

AUSENCIA DE ESTUDIOS GEOLÓGICOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE TÚNELES

Administrado: Statkraft Perú S.A.¹⁵⁴

Sector: Energía (electricidad)

Actividad: Generación de energía eléctrica a través de una central hidroeléctrica (Cheves)

Hechos denunciados: Los pobladores de una comunidad campesina de Huacho denunciaron la aparición de grietas en un área aledaña como consecuencia de la construcción del “túnel de transferencia” entre dos áreas que forman parte del proyecto hidroeléctrico. La comunidad señala que la zona afectada es utilizada para el cultivo de plantas frutales, como palta, melocotones, etc.

Deficiencia detectada: Al momento de revisar el estudio de impacto ambiental aprobado para el referido proyecto, la autoridad de fiscalización ambiental advirtió que en la línea base no existía información que permitiera conocer la geología de la zona¹⁵⁵ antes de la ejecución del proyecto, específicamente del área donde se construyó el “túnel de transferencia.” El estudio geológico permite obtener información sobre el tipo de suelo y sus condiciones (rocoso, arenoso, arcilloso, etc.), lo que a su vez permite que las empresas puedan emplear técnicas adecuadas para la ejecución de sus proyectos, minimizando impactos.

Dificultad en la supervisión: La información consignada en la línea base resultó insuficiente para determinar las causas de la aparición de las mencionadas grietas y su relación con la construcción del túnel de transferencia. Es evidente que, *ex ante* al desarrollo del proyecto, se debieron elaborar los estudios geológicos necesarios para identificar la situación ambiental de la zona de influencia, a efectos de prever los posibles impactos ambientales que la construcción podría generar al ambiente. En consecuencia, como esta información no fue contemplada en la elaboración de la línea base, tampoco se incluyeron obligaciones específicas vinculadas a la adopción de medidas de prevención y mitigación durante la construcción del proyecto.

154 Anteriormente, Empresa de Generación Eléctrica Cheves S.A.

155 Si bien se realizó un estudio geológico regional, no se elaboró uno a nivel local, específicamente para la zona de ejecución del proyecto.

CASO 8

AUSENCIA DE INFORMACIÓN SOBRE EL CAUDAL BASE DE UN RÍO

Administrado: Minera Barrick Misquichilca S.A.

Sector: Minería

Actividad: Explotación minera

Compromiso: En el instrumento de gestión ambiental se señala que el administrado debe asegurar que los flujos de agua que discurren por las quebradas no disminuyan por debajo de los caudales base registrados para estas.

Deficiencia detectada: En la línea base del proyecto no se consigna información sobre cuáles son los caudales base de las quebradas. El caudal base es el flujo del agua subterránea y constante que de forma natural recorre las quebradas, y que no se encuentra en función de ningún otro aporte.

Dificultad en la supervisión: En el presente caso, al no haberse consignado los caudales base, fue difícil evaluar en el tiempo los efectos que la actividad minera pudo producir sobre los flujos de agua que alimentan dicho caudal, lo que impide al OEFA verificar el cumplimiento del compromiso ambiental. La disminución del referido caudal puede producir impactos negativos para las personas y comunidades que dependen del agua proveniente de las quebradas, sea para uso en riego o consumo directo.

CASO 9

INVENTARIO DE MANANTIALES Y BOFEDALES INCOMPLETO

Administrado: Apumayo S.A.C.

Sector: Minería

Actividad: Explotación minera

Hechos denunciados: La comunidad campesina del distrito de Chaviña formuló una denuncia en la que solicitó la intervención del OEFA por una presunta afectación de la napa freática¹⁵⁶. Dicha comunidad sostuvo que se habría perforado una poza de agua al pie del botadero de desmonte ubicado sobre la naciente de la quebrada del río Chaviña. En atención a ello, se realizó una supervisión especial el mes de diciembre del 2014.

Deficiencia detectada: El inventario de manantiales y bofedales comprendido en la línea base del estudio de impacto ambiental de Apumayo es incompleto, pues no incluyen algunos “afloramientos de agua” que fueron reconocidos en la supervisión especial realizada en diciembre del 2014.

Dificultad en la supervisión: Al no contar con un inventario integral de los manantiales en el área de influencia de la unidad minera Apumayo ni poseer información sobre sus características no fue factible efectuar un adecuado análisis de la denuncia formulada por la comunidad campesina, pues resulta difícil evaluar en el tiempo los efectos del desarrollo de la actividad sobre la napa freática de la zona.

156 La superficie de agua que se encuentra en el subsuelo bajo el efecto de la fuerza de gravitación y que delimita la zona de aireación de la saturación. Fundación Nueva Cultura del Agua. Disponible en: <http://www.fnca.eu/guia-nueva-cultura-del-agua/aglossary/Glosario-1/N/Nivel-fre%C3%A1tico-54/>

CASO 10

INCOMPLETA CARACTERIZACIÓN DEL SEDIMENTO MARINO

Administrado: Maricultura del Norte S.A.C.

Sector: Pesca

Actividad: Acuicultura de mayor escala (cultivo de concha de abanico)

Compromiso: Dependiendo de los resultados de monitoreo del cuerpo marino realizado por la empresa, se ha considerado en el instrumento de gestión ambiental la rotación de los sistemas de cultivo¹⁵⁷ (con frecuencia trimestral) con la finalidad de evitar la acumulación de materia orgánica en un determinado radio de acción, evitando de este modo la posible eutrofización¹⁵⁸ del fondo marino.

Deficiencia detectada: En la línea base solo se considera un punto de monitoreo, lo cual no es representativo para establecer las características del sedimento marino del área concesionada, ni permitiría determinar la eutrofización en el área producto de las actividades desarrolladas desde el inicio de operaciones a la fecha¹⁵⁹.

Dificultad en la supervisión: Dado que solo se cuenta con un punto de monitoreo que no es representativo, no fue posible comparar el estado original de la zona de concesión con el verificado a la fecha ni evaluar en el tiempo los efectos que la actividad habría generado en el sedimento marino. Si bien a partir de los resultados de los monitoreos se pueden realizar observaciones sobre las condiciones del sedimento marino, la ausencia de información sobre la línea base dificulta evaluar en el tiempo los efectos de la actividad sobre el ecosistema.

Los casos descritos son un claro ejemplo de cómo las inconsistencias en la elaboración de la línea base dificultan las labores de fiscalización ambiental. La falta de detalle de la línea base impide determinar los efectos en el tiempo de la actividad económica en la calidad del ambiente.

157 Para realizar actividades de maricultura las empresas tienen disponible sistemas long-line, conformados por una línea de cabos, pesos para sujetarlos, flotadores, captadores de semillas (bolsas) y "linternas" (estructura constituida por paños y aros que contienen el producto a cultivar).

158 Evento en el cual se incrementa los nutrientes en el medio marino, reduciéndose el oxígeno producto de la degradación de tales nutrientes. A la larga, este proceso genera un ambiente "anóxico" (sin oxígeno) o "hipóxico" (escasos niveles de oxígeno).

159 De manera posterior a la aprobación del instrumento de gestión ambiental, se aprobó la Guía para la Elaboración de Instrumentos de Gestión Ambiental para Actividades Acuícolas de Mayor Escala, según la cual, al momento de elaborar la línea base, se deben considerar dos estaciones de impacto y dos de referencia (fuera del área de la concesión).

3.1.2 LA PRECISIÓN DE LAS OBLIGACIONES CONTENIDAS EN LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL ¹⁶⁰

Otro reto que enfrenta la fiscalización ambiental se relaciona con la poca claridad de las obligaciones ambientales fiscalizables. Una eficiente fiscalización ambiental no solo depende de que el certificador haya aprobado una adecuada línea base, sino también de que haya establecido con precisión las medidas de manejo ambiental (obligaciones ambientales fiscalizables) que serán objeto de fiscalización.

Por ende, los instrumentos de gestión ambiental con medidas de manejo ambiguas o poco claras dificultan la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados. Esto se puede presentar tanto en el caso de obligaciones técnico-legales (enfocadas a la prevención, mitigación, control, restauración y compensación de impactos ambientales) como en las obligaciones socioambientales (orientadas a prevenir y mitigar los impactos sociales negativos y potenciar los impactos sociales positivos del proyecto en su área de influencia social), aunque es más común advertir esta falta de precisión en este último supuesto.

En algunas ocasiones, en los instrumentos de gestión ambiental se establecen obligaciones generales como “promover el desarrollo económico de la localidad”, “brindar servicios de salud a la comunidad” y “contratar personal”. Estas obligaciones se consignan sin contemplar metodologías, indicadores u otro tipo de precisiones, lo cual dificulta la labor del fiscalizador, pues dicha autoridad no podrá evaluar adecuadamente si el administrado cumplió o no con sus obligaciones ambientales.

Con la finalidad de ejemplificar lo antes expuesto, se presentan los siguientes casos:

¹⁶⁰ Los casos detallados en este acápite debido a su relevancia también fueron incluidos en la siguiente publicación: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). *Fiscalización ambiental: construyendo confianza y facilitando la inversión*. Lima, 2016.

CASO 11

FALTA DE PRECISIÓN SOBRE LOS PROGRAMAS CONTENIDOS EN EL PLAN DE RELACIONES COMUNITARIAS

Administrado: Compañía Minera Caravelí S.A.C.

Sector: Minería

Obligación imprecisa: El plan de relaciones comunitarias (en adelante, PRC) no detalla las actividades, cronogramas ni presupuestos de los programas de comunicación, productividad, salud, educación, empleo local, infraestructura básica, nutricional y gestión ambiental que debe implementar el administrado. En dicho plan solo se consignaron los objetivos de cada uno de estos programas de manera imprecisa y genérica.

Dificultad en la supervisión: En este caso, la falta de precisión de indicadores cuantitativos dificulta al supervisor verificar qué acciones concretas del administrado se pueden considerar para dar por cumplido cada uno de los programas en el marco del PRC.

CASO 12

FALTA DE PRECISIÓN SOBRE LA POBLACIÓN COMPRENDIDA EN EL ÁREA DE INFLUENCIA DIRECTA DEL PROYECTO

Administrado: Maple Corporation del Sur S.R.L.

Sector: Energía

Obligación imprecisa: Los programas de contratación temporal de personal¹⁶¹ y monitoreo comunitario del PRC¹⁶² del administrado presentaban una serie de obligaciones socioambientales respecto de la población del área de influencia directa (AID).

Al respecto, el programa de contratación temporal de personal establece la obligación de “contratar preferentemente a las poblaciones que provengan del Área de Influencia Directa del proyecto”; mientras que el programa de monitoreo comunitario establece la obligación de “dar oportunidades a miembros de las comunidades nativas y otros pobladores organizados del Área de Influencia Directa que conozcan y comprendan las acciones de monitoreo de la empresa”.

En el instrumento de gestión ambiental no se identificaron los centros poblados comprendidos dentro del área de influencia directa del proyecto.

Dificultad en la supervisión: En la verificación *in situ* que realizó el OEFA se observó la presencia de poblaciones próximas a dicha área, en los distritos de Honoría y Tournavista. En la medida en que no se han identificado los distritos, y por ende, los centros poblados que se encuentran dentro del área de influencia directa del proyecto, no fue posible establecer cuáles eran las poblaciones que se podrían ver beneficiadas con las obligaciones asumidas por la empresa, o cuál era el alcance de dichas obligaciones. Por ello, esta falta de precisión dificultó la verificación del cumplimiento de las obligaciones socioambientales consignadas en los diversos programas del PRC del administrado.

161 Contratación temporal de personal: Contratación temporal de mano de obra local no calificada proveniente de las poblaciones consideradas como área de influencia directa del proyecto.

162 Monitoreo comunitario del PRC: Monitoreo de los componentes ambientales en donde participan autoridades, representantes y/o poblaciones (grupos de interés) consideradas dentro del área de influencia directa del proyecto.

CASO 13

FALTA DE PRECISIÓN SOBRE EL ACCESO DE EMPRESAS DE LA COMUNIDAD PARA BRINDAR SERVICIOS

Administrado: Compañía Minera Milpo S.A.A.

Sector: Minería

Obligación imprecisa: De acuerdo con el programa de acceso a fuentes de trabajo local¹⁶³ del plan de relaciones comunitarias (PRC)¹⁶⁴ del estudio de impacto ambiental, el administrado se encuentra obligado a “facilitar el acceso de empresas de comuneros para brindar algunos servicios”

En el estudio de impacto ambiental no se establecieron lineamientos básicos para cumplir la mencionada obligación, como por ejemplo: (i) cómo se realizará la selección de las empresas; (ii) los requisitos para ser consideradas aptas para brindar el servicio; (iii) el proceso de selección de las empresas; (iv) el número de integrantes mínimo de cada empresa; (v) el tipo de servicio que se requerirá (por ejemplo, alquiler de transporte, albañilería y carpintería), entre otros.

De igual manera, no se indicó cuáles serán los mecanismos para facilitar el acceso a las empresas de comuneros para brindar sus servicios; es decir, si se realizarán convocatorias, si se apoyará con la formalización de las empresas de comuneros o si estos últimos serán capacitados periódicamente.

Adicionalmente, no se incluyeron indicadores específicos de verificación que puedan servir para la medición en el cumplimiento de la obligación, como es el número de empresas comunales cuyo acceso debe ser facilitado.

Dificultad en la supervisión: En este caso, la falta de lineamientos, indicadores y mecanismos dificultaron las acciones de supervisión que se llevan a cabo para verificar el cumplimiento de la obligación socioambiental del administrado.

163 En toda actividad minera se crean expectativas de beneficio de los pobladores del ámbito de influencia con respecto a las operaciones, en este caso de Cerro Lindo, reflejado en la obtención de un puesto de trabajo, así como la posibilidad de brindar algún servicio o productos a la unidad. Plan de Relaciones Comunitarias, ítem 6.4, p. 8.

164 El PRC contiene los siguientes programas: Programa de Desarrollo Local, Programa de Promoción de la Participación Ciudadana de Gestión Socioambiental, Programa de Comunicación y Programa de Acceso a Fuentes de Trabajo de la Población Local.

CASO 14

AUSENCIA DE PARÁMETROS PARA CONTRATAR MANO DE OBRA LOCAL

Administrado: Perú LNG S.R.L.

Sector: Energía (hidrocarburos)

Obligación imprecisa: El programa de contratación de mano de obra local¹⁶⁵ del estudio de impacto ambiental del administrado establecía que la empresa y sus contratistas tendrían como prioridad la contratación temporal de mano de obra local de la zona de influencia directa del proyecto. La contratación se realizaría en función de los requerimientos reales y de la evaluación de la capacidad de cada postulante.

En el instrumento no se indicó en qué etapa del proyecto se tenía prevista dicha contratación (construcción, exploración, entre otros). Asimismo, no se precisaron indicadores de verificación del cumplimiento de la obligación, tales como: (i) tipo de mano de obra (calificada o no calificada); (ii) número de puestos de empleo; (iii) procedimientos de convocatoria para el empleo local (por ejemplo, cartas a representantes de las comunidades, publicaciones en los medios de difusión más representativos, entre otros) y (iv) cómo se llevará la evaluación de cada postulante.

Dificultad en la supervisión: Las referidas imprecisiones del programa de contratación de mano de obra local dificultaron el ejercicio eficiente de la supervisión socioambiental, pues no fue posible establecer en qué supuestos se podría considerar el cumplimiento de la obligación.

¹⁶⁵ La contratación de mano de obra local es quizás uno de los factores que ocasiona mayores conflictos en cuanto a la relación con las poblaciones del área de influencia del proyecto, pues al no poder cumplir con sus expectativas de contratación (en términos de cantidad de personal requerido versus la oferta de mano de obra existente) se produce inconformidad en la población, obligándola a exteriorizar ese malestar con protestas y medidas de fuerza constantes.

CASO 15

NO SE ESTABLECEN MEDIDAS CONCRETAS PARA GENERAR EMPLEO

Administrado: Duke Energy International - EGENOR S.A.A.

Sector: Energía (electricidad)

Obligación imprecisa: El estudio de impacto ambiental establece que en la etapa de construcción de este proyecto de ampliación hidroenergética “se generarán diversos tipos de empleos, como empleos cubiertos por individuos de la empresa constructora o empresas subsidiarias; empleos absorbidos por individuos residentes en el área analizada; y empleos generados por el crecimiento general de la economía, inducido por la construcción de la infraestructura, lo cual hace que se incremente la población económicamente activa de la zona.”

El administrado declaró que se generaría empleo a través de “diversos mecanismos”, pero no precisó cuáles serían dichos mecanismos, por ejemplo: tercerización, contratación directa, entre otros. Asimismo, no señaló si se previó la contratación de la población del área de influencia directa del proyecto.

Dificultad en la supervisión: Estas imprecisiones dificultaron la verificación del cumplimiento de la obligación socioambiental de contratar mano de obra local establecida en el instrumento de gestión ambiental.

CASO 16

FALTA DE PRECISIÓN SOBRE LA POBLACIÓN A CONTRATAR

Administrado: Petrobras Energía Perú S.A.

Sector: Energía

Obligación imprecisa: En el plan de manejo social del PRC del administrado se estableció la obligación de “procurar mantener un nivel de contratación de mano de obra local del 70%, dependiendo de las actividades y proyectos en los que se requieran. El programa de empleo local, que considera el 70% de trabajadores de la zona, dependiendo de las actividades y proyectos en los que se requieran”.

El instrumento de gestión ambiental no precisa si la contratación de mano de obra será calificada, no calificada o ambas. Asimismo, tampoco se señala si la contratación de dicha mano de obra local comprende el área de influencia directa (AID) o el área de influencia indirecta (AII) del proyecto.

Dificultad en la supervisión: En ese sentido, la falta de estas precisiones dificultó al supervisor determinar claramente el cumplimiento de las obligaciones socioambientales del administrado.

CASO 17

FALTA DE PRECISIÓN SOBRE LOS PROGRAMAS DE COMPRAS LOCALES

Administrado: Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.

Sector: Minería

Obligación imprecisa: El PRC del proyecto contiene un programa de compras locales que estableció como obligaciones socioambientales: “maximizar las oportunidades de compra de productos a nivel regional” y “minimizar las expectativas locales en referencia a potenciales compras locales de productos”.

Dificultad en la supervisión: Los términos “maximizar” y “minimizar” son empleados comúnmente en la descripción de los objetivos que persiguen las obligaciones asumidas por los administrados en los diferentes programas del plan de relaciones comunitarias.

La aprobación de un PRC que contiene programas que solo desarrollan objetivos y no metodologías ni cronogramas dificulta las acciones de supervisión, al no contar con indicadores de verificación específicos del cumplimiento de la obligación. Estos compromisos solo contienen información parcial sobre cómo relacionarse con la población local, sin prever medidas concretas que deben ser adoptadas en el marco del PRC. Así, al no indicar de qué manera se iban a “maximizar las oportunidades de compra de productos”, ni de qué forma se podrían “minimizar las expectativas locales”, no es posible verificar el cumplimiento de esta obligación.

CASO 18

FALTA DE PRECISIÓN SOBRE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Administrado: Minera Chinalco S.A.

Sector: Minería

Obligación imprecisa: El plan de relaciones comunitarias del proyecto contiene un programa de desarrollo sostenible que establecía como obligaciones socioambientales: “apoyar la prevención y recuperación de la salud de los pobladores principalmente de las madres y niños” y “fortalecer las capacidades de la población para promover estilos de vida saludables y prevenir problemas de salud”, respecto de las poblaciones ubicadas dentro del área de influencia directa del proyecto Toromocho, ubicado en la ciudad de Morococha.

Ahora bien, cabe precisar que la ciudad de Morococha se dividió en las ciudades de Nueva Morococha (Carhuacoto) y Antigua Morococha.

La obligación comprendida en el instrumento de gestión ambiental era de carácter general y fue redactada sin precisar con claridad cuáles serían las medidas concretas que el administrado aplicaría para “apoyar la prevención y recuperación de la salud” de los pobladores, así como el fortalecimiento de capacidades para promover estilos de vida saludables. Adicionalmente, en el instrumento de gestión ambiental se hacía referencia al área de influencia directa de la “ciudad de Morococha”; sin embargo, no se precisa si dicha área de influencia directa está referida a la ciudad de Nueva Morococha (Carhuacoto), a la ciudad de Antigua Morococha o si comprende a ambas.

Dificultad en la supervisión: Estas imprecisiones de la obligación contenida en el instrumento de gestión ambiental dificultaron las acciones de supervisión, en tanto no fue posible establecer los alcances de la obligación de cargo del administrado y efectuar una comparación con las acciones efectivamente ejecutadas por este para dar cumplimiento de su obligación.

CASO 19

FALTA DE PRECISIÓN SOBRE LOS PROGRAMAS DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

Administrado: Compañía Minera Argentum S.A.

Sector: Minería

Obligación imprecisa: El plan de relacionamiento comunitario (PRC)¹⁶⁶ del proyecto contiene un programa de comunicación e información que señala lo siguiente: “Este programa tiene por finalidad utilizar el desarrollo de los diversos tipos de talleres y otros mecanismos propuestos en el proceso para que, de forma paralela, se logren difundir mensajes positivos en favor de la empresa, con la finalidad de generar cercanía a la población de la comunidad campesina de San Francisco de Asís de Pucará.”

El programa de comunicación e información no precisó cómo se realizarían las acciones de comunicación. Así, no se detallaron indicadores cualitativos ni cuantitativos, tales como: (i) la periodicidad de los talleres; (ii) cuáles son el tipo de mecanismos propuestos que se considerarán (focus groups, charlas informativas, foros, entre otros); (iii) modo de difusión y el número de talleres al año (por ejemplo, radio, perifoneo, boletín); y (iv) que tipo de mensajes positivos se comunicarían (avances de obras sin incidentes o proyectos ejecutados, por ejemplo). La obligación tampoco precisó qué otros mecanismos constituyen las alternativas para los talleres ni la forma de su ejecución, además de omitirse de qué manera estos talleres y mecanismos medirían la generación de cercanía con la población.

Dificultad en la supervisión: Tal como se ha señalado anteriormente, estas imprecisiones y omisiones generan dificultades en las acciones de supervisión al carecer de indicadores específicos de verificación y seguimiento.

¹⁶⁶ El PRC contiene los siguientes programas: Programa de Comunicación e Información y Programa de Protección Ambiental, Contratación de Mano de Obra Local.

CASO 20

FALTA DE PRECISIÓN SOBRE LA OBLIGACIÓN DE FOMENTAR EL CONSUMO DE PRODUCTOS LOCALES

Administrado: Tinka Resources

Sector: Minería

Obligación imprecisa: El administrado, en su programa “Comprándole a nuestra gente”, se comprometía a “fomentar” el consumo de productos locales producidos en las comunidades del área de influencia del proyecto, con la finalidad de “contribuir al incremento de ingresos económicos y promover la formalización de estos pequeños productores”.

La comunidad campesina San Pedro de Pillao, dentro del área de influencia directa del proyecto, se encuentra constituida por pobladores que viven en extrema pobreza. Dicha población se dedica generalmente a la agricultura para autoconsumo y rara vez a la venta de sus productos.

En este caso, el instrumento de gestión ambiental no estableció indicadores específicos que permitieran verificar el cumplimiento de la obligación socioambiental tales como: (i) número de productores que se verán beneficiados, (ii) la periodicidad de la ayuda u (iii) otras pautas similares.

Dificultad en la supervisión: Esta falta de precisión de los indicadores dificultó que el supervisor determinara qué acciones puntuales del administrado (por ejemplo, la compra de productos a la población) debían considerarse para dar por cumplida la obligación.

En consecuencia, de los casos presentados, se evidencia que es necesaria la claridad y precisión de las obligaciones ambientales contenidas en los instrumentos de gestión ambiental, a efectos de garantizar una efectiva protección ambiental. Caso contrario, se dificultará el desarrollo de las labores de fiscalización ambiental, pues no se podrá determinar claramente si el administrado ha cumplido o no con su obligación ambiental.

Es importante indicar que el OEFA, para hacer frente a esta situación, ha aprobado un “Protocolo de supervisión de obligaciones socioambientales”¹⁶⁷. El referido protocolo señala que, si en la evaluación de las obligaciones socioambientales contenidas en los instrumentos de gestión ambiental se advierte que estos son genéricos o carecen de precisión, de modo que limiten o dificulten la verificación de su cumplimiento, se procederá a formular un requerimiento al administrado supervisado, a fin de que, en un periodo razonable, precise los alcances de sus obligaciones (acciones a realizar y plazo de ejecución). En caso el administrado no cumpliera con dicho requerimiento, la Dirección de Supervisión procederá a emitir un mandato de carácter particular, a fin de que el administrado cumpla con proporcionar la información solicitada. El incumplimiento de este mandato puede ser sancionado.

3.1.3 IDENTIFICACIÓN DE COMPONENTES CRÍTICOS EN LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

Otro aspecto relevante que debe ser incluido en los instrumentos de gestión ambiental es la identificación de los componentes críticos de la actividad; es decir, aquellas actividades o etapas que potencialmente pueden generar mayores daños ambientales.

La supervisión ambiental que ha desarrollado el OEFA entre los años 2013-2014 prioriza la verificación de los componentes críticos del proceso productivo. Esta entidad reconoce que cada proceso productivo no solo es único, sino que también contiene etapas que son más críticas que otras, por los riesgos de impactos en el ambiente que involucran, lo que hace necesario su seguimiento a través de la supervisión ambiental. Por ejemplo, en el caso del sector minero, constituye un aspecto crítico del proceso productivo del manejo de los depósitos de desmonte y relave, por ser potenciales generadores de aguas ácidas que podrían impactar en los cuerpos hídricos.

Esta identificación de los componentes críticos se realiza en campo y como consecuencia de la experiencia adquirida en las acciones de fiscalización ambiental. No obstante, este procedimiento podría realizarse previamente con el apoyo del certificador ambiental. Durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, el certificador tiene la oportunidad de evidenciar, desde el inicio, los componentes críticos del proceso productivo, por lo que se encuentra en posibilidad de poner de manifiesto dicha información en los instrumentos de gestión ambiental y, de esta manera, facilitar la labor del fiscalizador, pues permitiría que este centre su atención en la supervisión de los componentes más críticos del proceso productivo.

167 Protocolo de Supervisión Directa de Obligaciones Socioambientales, aprobado por Resolución Directoral N° 021-2015-OEFA/DS del 11 de agosto del 2015.

3.2 RETROALIMENTACIÓN ENTRE LA CERTIFICACIÓN Y LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Como se explicó anteriormente, en la etapa de fiscalización ambiental se verifica el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables previstas en los instrumentos de gestión ambiental¹⁶⁸, las cuales se encuentran destinadas a evitar, controlar o mitigar los impactos negativos generados por el desarrollo de las actividades económicas.

No obstante, el fiscalizador ambiental, durante el desarrollo de sus funciones, puede identificar nuevos impactos ambientales no previstos en los instrumentos de gestión ambiental. Esta situación no implica necesariamente que el certificador haya omitido la evaluación de algún aspecto de la actividad económica, sino que se han presentado circunstancias sobrevinientes al otorgamiento de la certificación ambiental.

En estos supuestos, la autoridad fiscalizadora se encuentra facultada para dictar las medidas administrativas que resulten pertinentes, a fin de evitar, controlar o mitigar los impactos ambientales negativos que se hubiesen detectado, sin perjuicio de solicitar la intervención del certificador para hacer efectivo el cumplimiento de alguna medida dictada o poner en su conocimiento la nueva información para que pueda ser considerada en las futuras evaluaciones de impacto ambiental.

Los supuestos antes mencionados son la evidencia más clara del proceso de retroalimentación que existe entre la certificación ambiental y la fiscalización ambiental. El control de los impactos ambientales no se limita a lo establecido en el instrumento de gestión ambiental, sino que va más allá, pues durante el desarrollo de una actividad se pueden presentar impactos ambientales no previstos.

168 Cabe señalar que las obligaciones ambientales también se encuentran en la legislación ambiental, medidas administrativas, contratos de concesión, etc.

3.2.1 REQUERIMIENTO DE ACTUALIZACIÓN DEL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL

Durante el desarrollo de las acciones de fiscalización ambiental, los supervisores pueden detectar que la actividad económica desarrollada por el administrado viene generando impactos ambientales negativos que difieren de manera significativa con los declarados en la documentación que dio mérito a la certificación ambiental.

En este escenario, la entidad de fiscalización ambiental¹⁶⁹ se encuentra facultada para requerir al administrado que inicie un trámite de actualización de su instrumento de gestión ambiental ante la autoridad de certificación ambiental. El dictado de esta medida administrativa es el supuesto más claro de retroalimentación entre la certificación y fiscalización ambiental, toda vez que las deficiencias detectadas durante la etapa de fiscalización ambiental son comunicadas al certificador ambiental, a fin de que esta última autoridad evalúe su inclusión en el instrumento de gestión ambiental, adoptando las medidas que sean necesarias para evitar, controlar o mitigar dichos impactos.

A continuación, se detallan algunos requerimientos dictados para iniciar el trámite de actualización de los instrumentos de gestión ambiental:

169 En el OEFA esta responsabilidad recae en la Autoridad de Supervisión Directa.

CASO 21

REQUERIMIENTO PARA INCLUIR DISPOSICIÓN DE EFLUENTES

Administrado: América Global S.A.C.

Sector: Pesca (establecimiento industrial pesquero)

Impacto ambiental no previsto: El administrado debía instalar un tamiz rotativo¹⁷⁰, una trampa de grasa¹⁷¹ y un tanque de flotación con inyección de microburbujas¹⁷², los cuales debían conformar el sistema de tratamiento de los efluentes de limpieza de materia prima y equipos. No obstante, en las supervisiones efectuadas se verificó que el tamiz rotativo y la trampa de grasa se encontraban inoperativos. Debido a esto, los efluentes generados eran vertidos sin tratamiento a una acequia artificial adyacente al establecimiento industrial pesquero, cuyo destino final era el mar. Dicha acequia funciona como estructura de desfogue de agua subterránea y, además, de aguas residuales¹⁷³ (domésticas e industriales) al mar.

El OEFA verificó que, en la zona cercana al establecimiento del administrado, la acequia se encontraba colmatada por la descarga de aceites y grasas de las aguas residuales industriales pesqueras y, por ende, no podía cumplir su función de traslado de aguas al mar.

Medida ordenada: El OEFA ordenó el cese de las descargas hasta que se implementara el sistema de tratamiento de efluentes industriales pesqueros, pero además dictó un requerimiento de actualización del instrumento de gestión ambiental, a fin de que la empresa descargue sus efluentes de limpieza en un medio distinto a la acequia, evitando que esta vuelva a colapsar.

170 Equipo de forma cilíndrica cubierta con una malla metálica de material acero inoxidable con aberturas de 1 milímetro como máximo, cuya finalidad es la de recuperar los sólidos suspendidos del efluente a tratar.

171 Equipo de forma cúbica con un diseño de base en pendiente, cuya finalidad es de separar la sustancia grasa de un efluente empujándola hacia la superficie para ser desplazadas por paletas hacia un receptáculo.

172 Equipo de forma cilíndrica o cúbica que incorpora en su diseño el suministro de aire a una presión determinada con la finalidad de adicionar en el efluente microburbujas de aire para incrementar la eficiencia de captación y separación de grasas del efluente que ingresa.

173 Aguas generadas como consecuencia del desarrollo de un proceso productivo industrial pesquero.

CASO 22

REQUERIMIENTO PARA INCLUIR UNA NUEVA FORMA DE DISPOSICIÓN DE EFLUENTES

Administrado: Frutos del Perú S.A., Agropesca del Perú S.A.C., Mai Shi Group S.A.C., Inversiones Perú Pacífico S.A. y Productora Marina de Congelados S.R.L.

Actividad: Pesca (establecimiento industrial pesquero)

Impacto ambiental no previsto: El estudio de impacto ambiental señalaba que los efluentes generados por el establecimiento industrial pesquero debían ser evacuados, previo tratamiento, en la red de alcantarillado pública de la ciudad de Sullana.

No obstante, durante las acciones de supervisión se verificó que el referido establecimiento disponía sus efluentes, sin tratar, en un buzón designado por la empresa que administra el alcantarillado público de la ciudad. El cambio de lugar de evacuación fue dispuesto por las autoridades del lugar (EPS Grau S.A.), debido a que la red de desagüe o alcantarillado público de la ciudad había colapsado.

Sin embargo, el referido buzón funcionaba como vía de paso de los efluentes hacia el río Chira, cuyas aguas eran utilizadas para abastecer a la ciudad y para el riego de sus plantaciones.

Si bien era evidente que la empresa no podía evacuar sus efluentes en la red de alcantarillado público de la ciudad como lo disponía su estudio de impacto ambiental, esta nueva forma de disposición de sus efluentes no fue evaluada ambientalmente por el certificador, por lo que sus efectos diferían de aquellos impactos ambientales negativos que fueron identificados en el mencionado estudio.

Medida ordenada: En este contexto, el OEFA dictó un requerimiento de actualización del instrumento de gestión ambiental, a fin de que la empresa pesquera actualice su estudio de impacto ambiental respecto de la forma de disposición de sus efluentes.

3.2.2 MEDIDAS PREVENTIVAS Y MANDATOS DE CARÁCTER PARTICULAR

Otro supuesto de retroalimentación se presenta en el dictado de medidas preventivas y mandatos de carácter particular. En algunas ocasiones, el fiscalizador puede evidenciar que una actividad económica viene generando impactos ambientales no previstos en el instrumento de gestión ambiental que representan una situación de inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

En este caso, la primera acción del fiscalizador se encontrará orientada a detener los referidos impactos negativos, mediante el dictado de una medida preventiva. Además, el fiscalizador podrá solicitar al administrado que realice estudios adicionales a efectos de determinar los efectos ocasionados en el entorno, a través del dictado de un mandato de carácter particular.

La información generada mediante el dictado del mandato de carácter particular puede ser puesta a disposición del certificador para que evalúe la modificación del instrumento de gestión ambiental o para que lo tome en cuenta en los próximos procedimientos de evaluación de impacto ambiental que realice, toda vez que la información obtenida a través de este mandato permitirá conocer el estado del área.

Como se puede apreciar, a través del dictado de estas medidas se produce una retroalimentación entre la certificación ambiental y la fiscalización ambiental, además de garantizarse una oportuna y efectiva protección del entorno.

A continuación, se detallan algunos casos en los que se han dictado medidas preventivas y mandatos de carácter particular:

CASO 23

IMPACTOS NO PREVISTOS POR DISPOSICIÓN DE AFLUENTES EN EL MAR

Administrado: Costa Mira S.A.C., Daewon Susan E.I.R.L., Inversiones Holding Perú S.A.C, Corporación de Congelados y Conservas del Perú S.A.C. y M.I.K Carpe S.A.C.

Sector: Pesca (establecimiento industrial pesquero)

Presupuesto para el dictado de las medidas: Las adendas de los estudios de impacto ambiental de las planta de congelados de productos hidrobiológicos establecen que los efluentes generados por la actividad serán tratados y luego derivados para su utilización como agua de regadío.

No obstante, en la supervisión de campo se verificó que los efluentes, sin tratar, eran vertidos en el mar a través de tuberías que desembocaban en un acantilado. Los efluentes descargados poseen una alta carga orgánica que puede consolidarse a lo largo de todo el recorrido de los efluentes vertidos, lo cual cambia los componentes naturales propios del ecosistema de la zona. Esta variación pone en riesgo la flora y fauna que se desarrolla en el acantilado y en la playa del mar. Como puede advertirse, la conducta de los administrados generaba un inminente peligro o riesgo de producirse un daño grave al ambiente y los recursos naturales (por alteración del ecosistema).

Medidas dictadas: En este escenario, se ordenó, como *medida preventiva*, que las empresas pesqueras cesen el vertimiento al mar de sus efluentes industriales, en tanto no acrediten el cumplimiento de sus compromisos ambientales respecto de la disposición final de sus efluentes.

Asimismo, se ordenó, como *mandato de carácter particular* a las referidas empresas, que remitan un estudio que incluya la realización de monitoreos de suelos, cuerpo marino y sedimento marino de las zonas impactadas por el vertimiento de sus efluentes, lo que incluye el detalle de las medidas y acciones a desarrollar para su remediación.

CASO 24

IMPACTOS NO PREVISTOS POR DESCARGA DE EFLUENTES A UN RÍO

Administrado: Compañía Minera Quiruvilca S.A.

Sector: Minería

Presupuesto para el dictado de la medida: Durante las acciones de supervisión en la unidad minera Quiruvilca se verificó la caja de conexión¹⁷⁴ del canal que colecta las aguas del depósito de relaves Santa Catalina con la tubería que las traslada a la planta de neutralización¹⁷⁵. Se constató, en esta caja de conexión, el rebose de las aguas con un pH de 2,62 y su descarga a la quebrada Santa Catalina, siguiendo su recorrido hasta el río Shorey, el cual pertenece a la cuenca hidrográfica del río Moche.

Los resultados de las muestras de campo en el río Shorey indican que el pH aguas arriba del vertimiento de las aguas del depósito de relaves Santa Catalina es de 7,16 y aguas debajo de dicho vertimiento es de 5,50, lo que permite establecer que el cambio de pH del río Shorey se debió a la descarga de las aguas del depósito de relaves con características ácidas (pH 2,62). Asimismo, se evidenció que las aguas del río Moche se destinan al riego de vegetales y sirven como bebida de animales.

Medidas dictadas: En este escenario, se ordenó, como *medida preventiva*, la paralización inmediata del vertimiento de las aguas ácidas provenientes del depósito de relaves Santa Catalina, que descargaba en el río Shorey y, finalmente, el río Moche.

Asimismo, se ordenó realizar estudios técnicos que permitan determinar los impactos ambientales generados por el vertimiento de las aguas ácidas en la quebrada Santa Catalina y el río Shorey, así como en la flora y fauna del área de influencia directa e indirecta.

174 Consiste en una infraestructura hidráulica que permite la unión con otros canales, asimismo ayuda a disminuir la presión del fluido.

175 Instalación donde se realiza el tratamiento de las aguas ácidas producidas por la actividad minera para que cumpla con los límites máximos permisibles.

3.2.3 MEDIDAS CORRECTIVAS

Otro supuesto de retroalimentación se presenta en el caso de las medidas correctivas que se dictan en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. A diferencia de las sanciones, las medidas correctivas no tienen una finalidad punitiva, sino buscan revertir o disminuir el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

Los “Lineamientos para la aplicación de medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22º de la Ley N° 29325” reconocen la existencia de ciertos supuestos en los que se requiere de la intervención del certificador ambiental para la ejecución de la medida correctiva. Este es el caso de las medidas de restauración o de compensación ambiental que tengan un carácter significativo (de gran envergadura), las cuales deben encontrarse contenidas en un instrumento de gestión ambiental complementario aprobado por el certificador ambiental.

Asimismo, otro supuesto en el cual resulta necesaria la intervención del certificador se configura con el dictado de las medidas correctivas de adecuación, que buscan la adecuación de los instrumentos de gestión ambiental, sea porque existen componentes ambientales no incluidos en el referido instrumento o porque se estableció en el propio instrumento la presentación de cierta documentación al certificador con posterioridad.

En la experiencia del OEFA, se han evidenciado supuestos en los que se requiere la intervención conjunta y coordinada del certificador y el fiscalizador ambiental a efectos de lograr la debida ejecución de la medida correctiva, tal como se aprecia a continuación:

CASO 25

ADECUACIÓN DE COMPONENTES AL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL

Resolución N° 189-2015-OEFA/DFSAI

Administrado: Compañía Minera Ares S.A.C.

Sector: Minería

Infracción administrativa: La autoridad decisora determinó la responsabilidad del administrado por haber implementado una cancha de mineral¹⁷⁶ en la unidad minera Selene, pese a que este componente no se encontraba previsto en su instrumento de gestión ambiental.

Medida correctiva: Se dispuso que el administrado solicite ante el certificador la inclusión de la cancha de mineral en su instrumento de gestión ambiental. De esta manera, se garantiza que el administrado y la autoridad certificadora tengan plenamente identificada la magnitud de los impactos ambientales que podría generar la operación de la cancha de relaves, así como las medidas para su manejo ambiental.

¹⁷⁶ Espacio donde es depositado temporalmente el mineral procedente del interior de la mina, antes de ser sometido a los procesos metalúrgicos para la extracción del recurso.

CASO 26

FALTA DE PRESENTACIÓN DEL PLAN DE CONTINGENCIA

Resolución N° 521-2014-OEFA/DFSAI

Administrado: Concentrados de Proteínas S.A.C.

Sector: Pesca

Infracción administrativa: La autoridad decisora concluyó que la empresa era responsable de incumplir su estudio de impacto ambiental, pues no contaba con el plan de contingencia que se había comprometido a elaborar. La elaboración de este plan le hubiera permitido brindar una respuesta inmediata al vertimiento de efluentes contaminantes, provenientes del tanque de almacenamiento de agua de cola¹⁷⁷, ocasionado por la inoperatividad del sistema de cierre de este componente.

Medida correctiva: Se dispuso que el administrado debe realizar un mantenimiento al tanque de almacenamiento de agua de cola y sanear la presentación del plan de contingencia ante la autoridad certificadora competente, de acuerdo con el compromiso asumido en su estudio de impacto ambiental.

El mandato busca solucionar la problemática existente en torno a la inoperatividad del sistema de cierre del tanque de almacenamiento de agua de cola, para así evitar que sus efluentes sean desechados directamente al ambiente. Por otro lado, se busca adecuar la conducta del administrado, a través de la elaboración y presentación de un plan de contingencia ante la autoridad competente, conforme lo establece su estudio de impacto ambiental.

177 Es un producto que se obtiene del proceso de la elaboración de harina de pescado. Comprende las aguas provenientes del proceso de cocción y prensado, a las cuales se le ha recuperado gran parte de los sólidos (a través de la separadora de sólidos) y aceite (a través de la centrifuga), este efluente entra a la planta evaporadora para que mediante la evaporación se elimine el vapor y a su salida se convierta en el concentrado de agua de cola. Cf. CENTRO DE INFORMACIÓN TECNOLÓGICA. "Conservación de concentrado de agua de cola para la elaboración de harina de pescado integral" *Información tecnológica*, Vol. 9, 2008, N° 4. p. 148, Chile.

CASO 27

INCLUSIÓN DE UNA NUEVA LÍNEA DE TRANSMISIÓN

Resolución N° 566-2015-OEFA/DFSAI

Administrado: Sociedad Minera El Brocal S.A.A. (El Brocal)

Sector: Minería

Infracción administrativa: La autoridad decisora concluyó que la empresa era responsable de ejecutar las obras de construcción del proyecto Línea de Transmisión 138 kV ubicada en la comunidad campesina de Santa Rosa de Colquijirca, distrito de Tinyahuarco, provincia y departamento de Pasco, sin contar con la certificación ambiental emitida por la autoridad competente.

Medida correctiva: Se dispuso que el administrado debe elaborar y presentar ante la autoridad competente el instrumento de gestión ambiental pertinente para obtener la certificación ambiental de la operación de la Línea de Transmisión 138 kV.

El mandato busca que la autoridad certificadora contemple en el instrumento de gestión ambiental las obligaciones ambientales necesarias para asegurar que la ejecución de dicho proyecto sea viable en términos ambientales.

CASO 28

INCLUSIÓN DE PUNTOS DE CONTROL DE EFLUENTES

Resolución N° 628-2014-OEFA/DFSAI

Administrado: Nyrstar Ancash S.A.

Sector: Minería

Infracción administrativa: La autoridad decisora concluyó que el administrado era responsable de exceder el límite máximo permisible del parámetro fierro (Fe) en el Punto de Control ESP-02, correspondiente al efluente de los subdrenes¹⁷⁸ de la presa de relaves Oasis. Dicho punto de control no se encontraba previsto en el instrumento de gestión ambiental y el efluente era vertido directamente al río Torres, sin tratamiento previo. Esta conducta genera un daño potencial al ambiente.

Medida correctiva: Se dispuso la implementación por parte del administrado de un sistema de tratamiento de los efluentes provenientes de los subdrenes de la presa de relaves Oasis, de manera tal que el punto de control ESP-02 cumpla con el límite máximo permisible respecto del parámetro fierro (Fe). Asimismo, se ordenó a la empresa solicitar ante la autoridad competente la inclusión del Punto de Control ESP-02 correspondiente al agua de los subdrenes de la presa de relaves Oasis.

178 Sistema que permite el manejo (drenaje) de aguas subterráneas; en el caso, procedentes de la relavera Oasis.

De lo anterior, se aprecia que en ciertas ocasiones es necesaria la intervención del certificador ambiental para lograr la ejecución exitosa de la medida correctiva. Es por ello que se sostiene que dicha autoridad debe atender las necesidades de protección ambiental que subyacen al ejercicio de la función de fiscalización ambiental, en concreto al dictado de medidas correctivas. Debe tenerse en cuenta que, a través del dictado de estas medidas, se busca revertir la situación de daño ambiental que ha generado la conducta infractora. Por ende, es trascendente la participación de la autoridad certificadora para lograr una efectiva protección del ambiente a través del cumplimiento de los mandatos dictados por la autoridad de fiscalización ambiental.

3.2.4 MEJORAS MANIFIESTAMENTE EVIDENTES

Finalmente, el último supuesto de retroalimentación entre certificación ambiental y fiscalización ambiental es el referido a las mejoras manifiestamente evidentes. Esta figura se presenta en caso el administrado implemente una medida o actividad que exceda o supere, en términos de mayor protección ambiental o mayor cumplimiento de obligaciones socioambientales, lo establecido en el instrumento de gestión ambiental sin que dicho exceso o superación genere daño o riesgo alguno para el ambiente o la vida y salud de las personas ni menoscabe o afecte el interés público.

Una mejora manifiestamente evidente no implica la modificación del instrumento de gestión ambiental ni la aprobación del informe técnico sustentatorio, pues en dichos supuestos se requiere de la evaluación previa del certificador. Este tipo de medida se relaciona con una mejora en el desempeño del administrado, pues se implementan innovaciones en el desarrollo de la actividad económica, a fin de reducir los impactos ambientales previstos y, con ello, generar mayores beneficios ambientales.

Asimismo, en virtud del principio de razonabilidad y proporcionalidad, el OEFA, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA-CD que aprueba la tipificación de infracciones administrativas relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas¹⁷⁹, dispuso que si se determina que la actividad u obra desarrollada por el administrado no corresponde a lo previsto específicamente en su instrumento de gestión ambiental, pero constituye una mejora manifiestamente evidente que favorece la protección ambiental, dicha falta no ameritará el inicio de un procedimiento sancionador.

Por su parte, mediante Resolución N° 041-2014-OEFA/TFA del 28 de febrero del 2014, el Tribunal de Fiscalización Ambiental aplicó una metodología para la evaluación de mejora ambiental, en el procedimiento administrativo seguido contra la empresa Interoil Perú S.A.¹⁸⁰, estableciendo los siguientes criterios:

179 Norma publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre del 2013.

180 Expediente N° 043-2013-OEFA/DFSAI/PAS.

a) Identificación de la conducta objeto de análisis en el instrumento ambiental

La conducta (obligación materia de hallazgo o procedimiento administrativo sancionador), como mínimo, debe estar prevista de manera general en el instrumento de gestión ambiental, por lo que se descartan aquellas conductas que no tienen referencia alguna en este.

b) Identificación de un cambio en la conducta prevista en el instrumento ambiental

Para identificar el cambio, se debe establecer el término de comparación entre la conducta prevista en el instrumento ambiental y la conducta ejecutada por el administrado, es decir, el elemento a comparar entre ambas conductas.

c) Identificación de la equivalencia funcional entre la conducta prevista en el instrumento ambiental y la conducta ejecutada

La conducta ejecutada por el administrado debe cumplir una función equivalente a la función que cumplía la conducta original, a fin de garantizar que se cumpla el objetivo de la conducta prevista en el instrumento ambiental. Se tratará de conductas diferentes que cumplen funciones equivalentes.

d) Identificación de los beneficios ambientales de la conducta ejecutada respecto de la conducta prevista en el instrumento ambiental

El objetivo principal de la mejora ambiental debe ser principalmente la protección ambiente. La conducta ejecutada por el administrado será mejor que la prevista en el instrumento ambiental si conlleva beneficios como la disminución del impacto ambiental negativo previsto, y con ello genera mayor protección en el ambiente o en los compromisos socioambientales.

e) Descartar que existan indicios razonables de que en la conducta ejecutada pueda generar riesgos no previstos de afectación en el ambiente

Se descartará la conducta como mejora ambiental si existen indicios que no generará mayores beneficios ambientales o producirá otros riesgos de afectación mayores.

Por tanto, en ningún caso la autoridad calificará como mejora ambiental un cambio o modificación del instrumento ambiental si aprecia elementos de juicio que sustenten la existencia de riesgos de afectación mayores o que la conducta no generará más beneficios al ambiente. Asimismo, no resulta la compensación de la mejora de una obligación o compromiso con el incumplimiento de otra obligación o compromiso socioambiental.

Conforme a ello, no serán consideradas mejoras ambientales las acciones del administrado para mitigar los impactos negativos que produjo como la remediación, subsanación voluntaria, entre otros.

Posteriormente, el OEFA, mediante Resolución de Consejo Directivo N°041-2014-OEFA-CD¹⁸¹, reguló los alcances de las mejoras manifiestamente evidentes, destacando los siguientes criterios:

- La mejora manifiestamente evidente implica no solo el cumplimiento de lo establecido en el instrumento de gestión ambiental, sino que la actividad u obra realizada por el administrado va más allá de lo exigido en dicho instrumento, favoreciendo la protección ambiental o ejecutando una mayor prestación socioambiental.
- La determinación de una conducta como mejora manifiestamente evidente por la autoridad de supervisión directa no sustituye la competencia de la autoridad de certificación ambiental para la modificación o ampliación de los instrumentos de gestión ambiental, según corresponda, de conformidad con las normas que regulan la protección ambiental en cada sector, así como de acuerdo a lo establecido en los decretos supremos números 054-2013-PCM y 060-2013-PCM. Su pronunciamiento no afecta o menoscaba en modo alguno la función de certificación ambiental del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).
- La autoridad de supervisión directa sustentará en el respectivo informe de supervisión la existencia de una mejora manifiestamente evidente, considerando, para evaluar la mejora manifiestamente evidente, la tecnología prevista en el instrumento de gestión ambiental. El uso de una tecnología superior no debe generar daño o riesgo alguno para el ambiente o la vida y salud de las personas.
- La autoridad de supervisión directa podrá solicitar opinión a la autoridad competente para emitir la certificación ambiental sobre los alcances de las obligaciones asumidas por el administrado en su instrumento de gestión ambiental. En tal sentido, si la autoridad competente para emitir la certificación ambiental considera que no se configura una mejora manifiestamente evidente, la autoridad de supervisión directa elaborará y presentará el correspondiente informe técnico acusatorio ante la autoridad instructora. En caso considere que existe una mejora manifiestamente evidente, deberá comunicarlo a la autoridad competente para emitir la certificación ambiental.
- En los procedimientos sancionadores y recursivos, la autoridad decisora, o el Tribunal de Fiscalización Ambiental, según corresponda, podrá valorar la condición de una mejora manifiestamente evidente siempre y cuando haya solicitado de manera previa opinión técnica a la autoridad de supervisión directa.

Teniendo en cuenta los criterios sentados por el Tribunal de Fiscalización Ambiental y en la Resolución de Consejo Directivo N° 041-2014-OEFA-CD, se pueden establecer las siguientes diferencias:

181

Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de diciembre del 2014.

1. AUTORIDAD COMPETENTE PARA DETERMINAR LA MEJORA

No se establece una autoridad que cuente con conocimientos suficientes para evaluar una mejora ambiental.

La autoridad de supervisión es la que evalúa la correspondencia de declarar una práctica como mejora ambiental, de acuerdo a sus conocimientos y funciones de supervisión ambiental.

2. SUSTENTO TÉCNICO DE LA MEJORA AMBIENTAL

La calificación de mejora ambiental no es sustentada en un informe técnico elaborado por una autoridad con los conocimientos técnicos para ello.

La autoridad de supervisión directa sustenta en el respectivo informe de supervisión la existencia de una mejora manifiestamente evidente.

3. COMUNICACIÓN Y OPINIÓN A LA AUTORIDAD CERTIFICADORA

No se requiere opinión técnica ni se comunica a la autoridad competente de certificación ambiental sobre las mejoras ambientales.

Se comunica y se puede requerir opinión técnica a la autoridad competente en materia de certificación ambiental.

4. APLICACIÓN EN PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES Y RECURSIVOS

No se establecen criterios o procedimientos a adoptar en los procedimientos recursivos.

La autoridad decisora, o el Tribunal de Fiscalización Ambiental, según corresponda, valorará la condición de una mejora manifiestamente evidente siempre y cuando haya solicitado de manera previa opinión técnica a la autoridad de supervisión directa.

De esta manera, mediante la actual normativa el OEFA brinda una mayor protección al ambiente y predictibilidad a los administrados, pues ofrece un procedimiento que regula la correcta aplicación y los alcances de la mejora ambiental.

A continuación, se han elaborado algunos casos hipotéticos que podrían constituir una mejora manifiestamente evidente:

CASO 29

TRAMPAS DE GRASA

Administrado: Empresa A

Sector: Pesca

Obligación ambiental: Para lograr la recuperación de grasas, el administrado se compromete a contar con un solo equipo “trampa de grasa” del tipo A con determinadas características.

Mejora manifiestamente evidente: Se verifica en campo que el administrado cuenta con dos equipos “trampa de grasa” del tipo A que cumplen la misma función, tienen las mismas características y se encuentran distribuidas en la misma área determinada. Estos equipos permiten retener una mayor cantidad de grasas y aceites y, por ende, logran reducir el impacto del cuerpo hídrico.

CASO 30

APROVECHAMIENTO DE RESIDUOS ORGÁNICOS EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE POR DUCTOS (STD)

Administrado: Empresa B

Sector: Energía

Obligación ambiental: La empresa se comprometió en su instrumento de gestión ambiental a tratar el 100% de los residuos que se generan en la operación del sistema de transporte por ductos (STD) de gas natural y líquidos de gas natural, así como disponerlos en lugares autorizados.

Mejora manifiestamente evidente: La empresa consideró que era mejor reutilizar el 100% de los residuos orgánicos, en forma de compostaje¹⁸². Para lograrlo, la empresa innovó en el desarrollo de nuevos métodos para el tratamiento de estos desechos, adaptando el proceso según las características climáticas y altitudinales propias de cada región en la que operan. Actualmente, la empresa cuenta con tres plantas de compostaje que al mes producen 1 820 kg de compost.

182 Conversión biológica bajo condiciones controladas, de material de desecho en un producto higiénico, rico en humus y relativamente estable que acondiciona el suelo y nutre las plantas (Mathur, 1991). Ver: <http://www.inventati.org/columnanegra/ecoagricultura/wordpress/wp-content/uploads/2010/10/Compostaje.pdf>.

CASO 31

MEJORA EN EL MONITOREO DE LA CALIDAD DEL AGUA

Administrado: Empresa C

Sector: Minería

Obligación ambiental: El administrado se compromete en su instrumento de gestión ambiental a efectuar monitoreos específicos (una vez al mes) para evaluar la calidad del agua.

Mejora manifiestamente evidente: En la supervisión se verifica que el titular minero ha construido una estación para la medición continua de parámetros de campo (pH, temperatura, conductividad y oxígeno disuelto) en el punto de descarga, lo cual le permite tener controlado la calidad de agua que descarga durante las 24 horas del día, de modo continuo.

CASO 32

CONTROL DE POLVO EN LAS VÍAS DE ACCESO

Administrado: Empresa D

Sector: Minería

Obligación ambiental: El administrado se compromete en su instrumento de gestión ambiental a realizar el riego mediante el uso de cisternas.

Mejora manifiestamente evidente: En la supervisión se verificó que el titular ha implementado un sistema de riego por aspersion en las vías de acceso internas. Este sistema se activa automáticamente cuando la humedad relativa es baja, valor que es registrado por la estación meteorológica que se encuentra instalada en la unidad minera.

3.3 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Como puede apreciarse, existe una innegable vinculación entre la certificación y la fiscalización ambiental. De ahí que el éxito de la fiscalización ambiental dependa, en gran medida, del establecimiento de obligaciones claras y adecuadas en el instrumento de gestión ambiental aprobado por el certificador.

El OEFA, en el ejercicio de sus funciones de fiscalización ambiental, ha detectado que en algunos casos la certificación ambiental no es completa y precisa, lo cual ha dificultado el ejercicio de sus funciones de fiscalización ambiental. Así, por ejemplo, se han observado deficiencias en la elaboración de la línea base y la previsión de obligaciones ambientales generales.

En acápites anteriores se explicó que la línea base debe contener los niveles de contaminación del área en la que se llevará a cabo la actividad económica, incluyendo los recursos naturales existentes, aspectos geográficos, aspectos sociales, económicos y culturales de las poblaciones o comunidades en el área de influencia del proyecto¹⁸³.

Sin embargo, el OEFA ha evidenciado casos en los que no se han establecido correctamente las condiciones primigenias de la zona de influencia del proyecto, sea porque no se evaluaron algunos componentes esenciales (manantiales, lagunas) o porque no se realizaron estudios técnicos necesarios para determinar la calidad ambiental en dicha zona (estudios hidrológicos, estudios del suelo, entre otros).

Este tipo de deficiencias generan dificultades o barreras para un adecuado ejercicio la fiscalización ambiental, pues la ausencia de información fidedigna respecto de la línea base no permite a la entidad fiscalizadora efectuar comparaciones respecto de la calidad del ambiente, antes, durante y después del desarrollo del proyecto. Asimismo, esta deficiencia dificulta la determinación de responsabilidades administrativas correspondientes.

Otro supuesto que dificulta las labores de fiscalización ambiental está relacionado con la previsión de obligaciones ambientales generales en el instrumento de gestión ambiental. Ello sucede, por ejemplo, cuando se emplea terminología imprecisa, un lenguaje ambiguo o no se contemplan indicadores para verificar el cumplimiento de las obligaciones. Todas estas situaciones no permiten evaluar el cumplimiento de estas obligaciones, representado un obstáculo para la labor del fiscalizador.

Una solución para estos problemas es la creación de canales de comunicación entre las autoridades de certificación y fiscalización ambiental. Por ejemplo, canales que coadyuven con la definición y delimitación de las obligaciones genéricas. También se debe buscar la implementación de mecanismos de retroalimentación que permitan contar con la mayor información posible sobre el área en el que se desarrolla el proyecto de inversión.

183 Cf. MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS. Guía para elaborar Estudios de Impacto Ambiental. Sector Hidrocarburos. p. 21. Consulta: 15 de enero del 2016.
<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/institucional/regionales/Publicaciones/GUIA%20HIDROCARBUROS%20III.pdf>

El OEFA está implementado mecanismos de retroalimentación a través del dictado de medidas preventivas, mandatos de carácter particular y medidas correctivas, así como en los casos en que se detecte una mejora manifiestamente evidente. En estos supuestos, el fiscalizador puede brindar información a la autoridad certificadora que permita el mejor desarrollo de sus funciones, partiendo de la premisa de que el ejercicio eficiente de ambas funciones garantiza una oportuna protección del ambiente.



Foto: Walter Wust



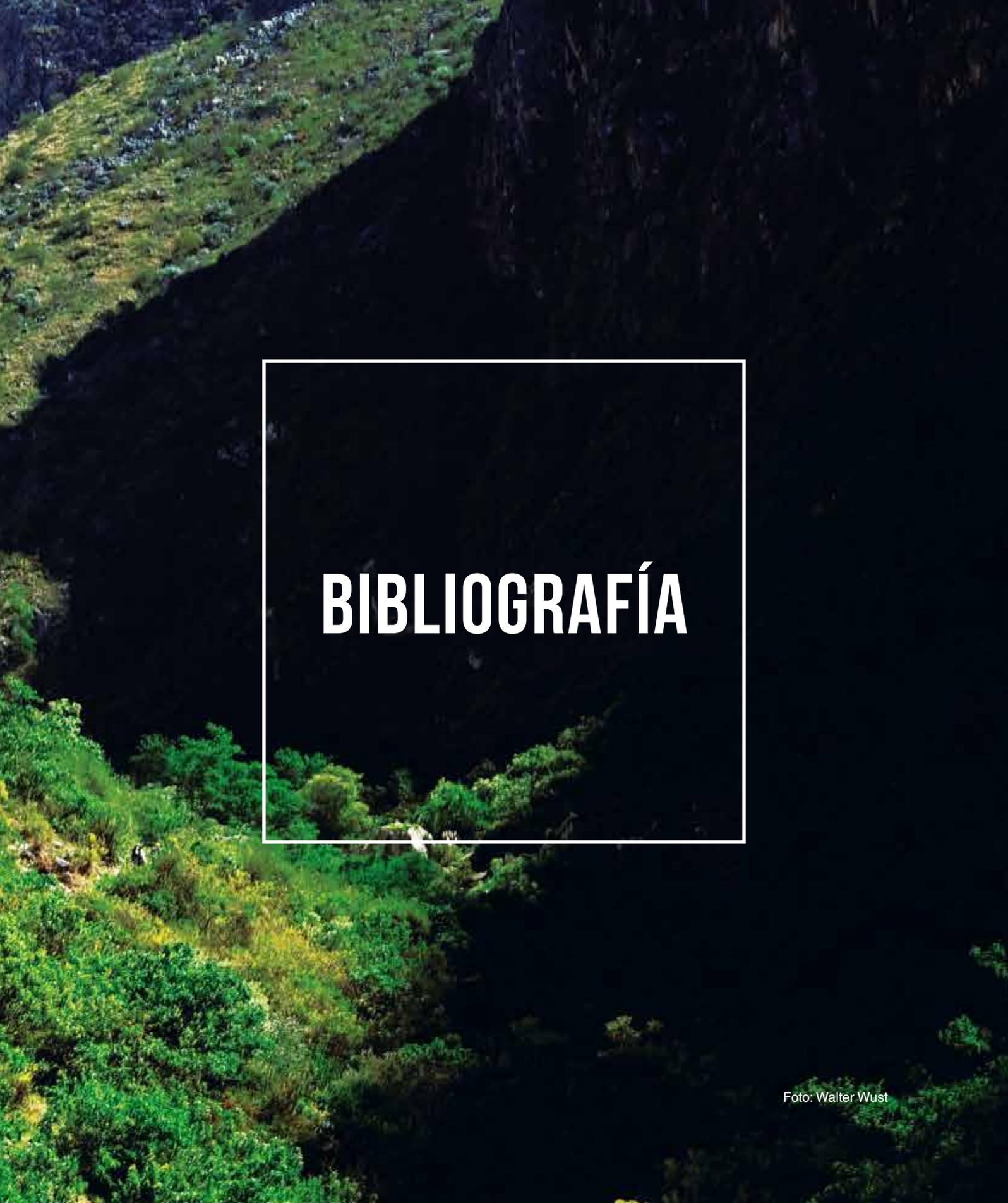
CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

- La certificación ambiental forma parte del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA). Los instrumentos de gestión ambiental varían según los impactos que se pueden generar en el desarrollo del proyecto de inversión y el sector al que pertenece dicha actividad. Estos estudios, para ser efectivos, deben contener como mínimo con los siguientes elementos: (i) una adecuada elaboración de la línea base y (ii) una correcta determinación de las medidas, compromisos y obligaciones a ser implementados en el desarrollo del proyecto.
- La fiscalización ambiental forma parte del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa). La fiscalización ambiental constituye un macroproceso que se orienta a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados. Entre las obligaciones fiscalizables se encuentran aquellas previstas en los instrumentos de gestión ambiental.
- Una eficiente fiscalización ambiental depende, en gran medida, de una buena certificación ambiental. En la certificación ambiental, la autoridad competente evalúa los posibles impactos ambientales negativos que va a generar una actividad y determina las medidas de manejo ambiental que serán necesarias para controlar dichos impactos. Estas medidas serán luego fiscalizadas por el OEFA. De ahí la importancia de llevar a cabo una eficiente evaluación del impacto ambiental de las actividades económicas, pues en caso contrario se dificultarían las labores de fiscalización ambiental.
- La deficiencia o imprecisión de un instrumento de gestión ambiental genera consecuencias negativas para el desarrollo de las funciones de fiscalización ambiental. Por ejemplo, si se cuenta con una línea base deficiente, luego el fiscalizador no podrá evaluar los efectos en el tiempo generados por la actividad económica sobre la calidad del ambiente; es decir, no podrá comparar la calidad del ambiente antes, durante y después del desarrollo del proyecto. De igual manera, si en los instrumentos de gestión ambiental se contemplan obligaciones ambientales poco claras o imprecisas, no será posible que el fiscalizador verifique su cumplimiento.
- Para lograr precisar estas obligaciones, el OEFA ha aprobado un protocolo de supervisión de obligaciones socioambientales. Este instrumento señala que, si en la evaluación de las obligaciones socioambientales se advierte que estos son genéricos o carecen de precisión, de modo que limitan o dificultan la verificación de su cumplimiento, se procederá a formular un requerimiento al administrado supervisado para que, en un periodo razonable, precise los alcances de sus obligaciones (acciones a realizar y plazo de ejecución). En caso el administrado no cumpliera con dicho requerimiento, la Dirección de Supervisión procederá a emitir un mandato de carácter particular, a fin de que el administrado cumpla con proporcionar la información solicitada. El incumplimiento de este mandato puede ser sancionado.

- Dado que el certificador ambiental es la primera autoridad en identificar los impactos ambientales negativos, debería señalar en el instrumento de gestión ambiental aquellos aspectos críticos del proyecto o proceso productivo que deben ser priorizados en la fiscalización ambiental. Esto facilitará la labor del fiscalizador, pues permitiría que este centre su atención en la supervisión de los componentes más críticos del proceso productivo.
- El OEFA ha implementado mecanismos de retroalimentación entre la certificación y la fiscalización ambiental. Estos se plasman a través del dictado de medidas administrativas (medidas preventivas, correctivas y cautelares, requerimientos de actualización de instrumento de gestión ambiental, así como mandatos de carácter particular) y el tratamiento a las mejoras manifiestamente evidentes.
- Las medidas administrativas permiten una retroalimentación entre las autoridades de certificación y fiscalización ambiental. Si el fiscalizador detecta impactos ambientales negativos no previstos en el instrumento de gestión ambiental, puede ordenar una medida preventiva para detener estos impactos y un mandato de carácter particular para generar información sobre los efectos generados. Asimismo, puede requerir al administrado que inicie la actualización del instrumento de gestión ambiental, el cual será aprobado por el certificador ambiental.
- La retroalimentación también se logra a través del dictado de medidas correctivas. En ciertas ocasiones, es necesaria la aprobación de un instrumento de gestión ambiental para lograr la ejecución exitosa de la medida correctiva. Por ello, se sostiene que el certificador ambiental debe atender las necesidades de protección ambiental que subyacen al ejercicio del dictado de estas medidas. Debe tenerse en cuenta que, a través de estas medidas, se busca revertir la situación de daño ambiental que ha generado la conducta infractora. Por ende, es trascendente la participación de la autoridad certificadora para lograr una efectiva protección del ambiente, a través del cumplimiento de los mandatos dictados por la autoridad de fiscalización ambiental.
- Finalmente, el último supuesto de retroalimentación entre certificación ambiental y fiscalización ambiental es el referido a las mejoras manifiestamente evidentes. Esta figura se presenta en caso el administrado implementa una medida o actividad que exceda o supere, en términos de mayor protección ambiental o mayor cumplimiento de obligaciones socioambientales, lo establecido en el instrumento de gestión ambiental, sin que ello genere daño o riesgo alguno para el ambiente o la vida y salud de las personas. La calificación de una conducta como mejora manifiestamente evidente no sustituye la competencia del certificador ambiental para la modificación o ampliación de los instrumentos de gestión ambiental; de ahí que cada vez que el fiscalizador ambiental identifique una conducta como una mejora de esa naturaleza, lo pondrá en conocimiento del certificador.
- El proceso de retroalimentación entre el certificador y el fiscalizador ambiental permite alcanzar una mayor eficiencia en el desarrollo de las funciones de ambas autoridades. De esta manera, se garantiza una oportuna tutela del ambiente y, al mismo tiempo, se contribuye a alcanzar los objetivos de las políticas de prevención, protección y restauración ambiental.





BIBLIOGRAFÍA

Foto: Walter Wust

BIBLIOGRAFÍA

ALDANA, MARTHA

2015 “Caminando hacia la ventanilla única de certificación ambiental.” *Revista de Derecho Administrativo*, número 15. Lima: Círculo de Derecho Administrativo.

ANDALUZ, CARLOS

2011 *Manual de derecho ambiental*. Tercera edición. Lima: *Iustitia*.

ESTEVE, JOSÉ

2014 *Derecho del medio ambiente*. Tercera edición. Madrid: Marcial Pons.

GÓMEZ, HUGO Y MILAGROS GRANADOS

2015 “El macroproceso de la fiscalización ambiental.” *Revista de Derecho Administrativo*, número 15. Lima: Círculo de Derecho Administrativo.

KAHATT, KARIM Y CECILIA AZERRAD

2013 “Del criterio cuantitativo al criterio cualitativo en la evaluación de impacto ambiental.” *Derecho PUCP*, número 70. Lima: Facultad de Derecho de la PUCP.

LAMADRID, ALEJANDRO

2011 *Derecho ambiental contemporáneo. Crisis y desafíos*. Primera edición. Lima: Ediciones Legales.

LANEGRA, IVÁN

2008 “Haciendo funcionar al derecho ambiental: Elección y diseño de los instrumentos de gestión ambiental”. *Revista de Derecho Administrativo*, número 6. Lima: Círculo de Derecho Administrativo.

LOZANO, BLANCA

2010 *Derecho ambiental administrativo*. Décimo primera edición. Madrid: La Ley.

2014 *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Centro de Estudios Financieros.

MINISTERIO DEL AMBIENTE - COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y VIDA SIN DROGAS (DEVIDA)

2004 *Guía N° 1: Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental (EIA)*. Lima.

ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

2016 *Memoria institucional (Enero 2013 - Diciembre 2014)*. Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

VALENCIA, GERMÁN

2013 “La participación ciudadana en el procedimiento administrativo”. *Revista de Derecho Administrativo*, número 13. Lima: Círculo de Derecho Administrativo.

VERNA, VITO

2013 “Tres áreas en la evolución de la regulación del impacto ambiental”. *Derecho PUCP*, número 70. Lima: Facultad de Derecho de la PUCP.



Foto: Walter Wust





PERÚ Ministerio del Ambiente





ORGANISMO DE EVALUACIÓN
Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

*Fiscalización ambiental
para el cambio*

Av. República de Panamá 3542
San Isidro - Lima - Perú
(51 1) 204-9900
webmaster@oefa.gob.pe
www.oefa.gob.pe