

Perú: los procedimientos de fiscalización y certificación ambiental

JORGE DANÓS ORDÓÑEZ

JUAN MANUEL CASALINO FRANCISKOVIC

ALEXANDRA CARRANZA BENDEZÚ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. SOBRE EL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. 2.1. Transferencia de funciones al OEFA. 2.2. Fortalecimiento del OEFA como entidad encargada de la fiscalización ambiental. 2.3. Priorización de la fiscalización “correctiva” a efectos de reactivar la economía nacional. 2.4. Principales avances del OEFA en materia de fiscalización ambiental. 3. SOBRE EL SERVICIO NACIONAL DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL PARA LAS INVERSIONES SOSTENIBLES. 3.1. Transferencia de funciones al SENACE. 3.2. Fortalecimiento del SENACE como entidad encargada de la certificación ambiental. 3.3. Sobre el uso compartido de la Línea Base y la Certificación Ambiental Global a cargo del SENACE. 3.4. Principales avances del SENACE en materia de certificación ambiental. 4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

Hoy el Perú se encuentra en proceso de fortalecer las entidades pertenecientes al Sector Ambiente. Como se señaló en nuestro trabajo anterior,¹ en los últimos años el Perú ha sufrido una transición de modelo

¹ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge y otros. “Perú: Marco general de la regulación e institucionalidad ambiental”. Publicado en el Observatorio de Políticas Ambientales 2015. España: Thomson Reuters, 2015. Páginas 181-207.

institucional ambiental *transectorial*, en el cual los diversos sectores del Estado² eran competentes para fiscalizar en materia ambiental, así como certificar la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de inversión, a un modelo “concentrador” a cargo de una única entidad ambiental, el Ministerio del Ambiente, actual ente rector de la gestión ambiental en el Perú.

El Ministerio del Ambiente está conformado por una serie de entidades, que son las siguientes: el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú - SENAMHI; el Instituto Geofísico del Perú - IGP; el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana - IIAP; el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA; el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP; el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE; y, el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña - INAIGEM. Al respecto, es importante conocer los avances de dos de ellas, las cuales cuentan con mayor incidencia en las actividades económicas del país: el OEFA, creado en el año 2008 como organismo público técnico especializado³ encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental en el Perú y el SENACE, creado en el año 2012 como organismo público técnico especializado encargado de revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d) de los principales proyectos de inversión.

Como se puede observar, en los últimos años tanto la fiscalización ambiental (OEFA) como la certificación ambiental (SENACE) ha sido asumida por organismos ambientales adscritos al Ministerio del Ambiente, pasando dichas atribuciones de los respectivos sectores del Estado a organismos pertenecientes al Sector Ambiente. No obstante lo anterior, la implementación de dichos organismos ambientales ha sido progresiva y a la fecha aún no ha culminado.

² Los sectores del Estado Peruano son: sector Agricultura, sector Ambiente, sector Comercio Exterior, sector Turismo, sector Defensa, sector Educación, sector Energía (Electricidad e Hidrocarburos), sector Minería, Sector Interior, sector Producción, sector Transportes, sector Comunicaciones, entre otros.

³ De acuerdo a la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los organismos públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo con personería jurídica de Derecho Público y que se encuentran adscritos a un Ministerio. De acuerdo con dicha Ley, los organismos públicos técnicos especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de: (i) planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional; y (ii) establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado.

2. SOBRE EL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - OEFA

Antes de la creación del OEFA, la fiscalización ambiental estuvo a cargo de las autoridades sectoriales a las que correspondía una determinada actividad económica. Esta situación cambió en el 2008 mediante el Decreto Legislativo 1013 que creó el OEFA, como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental.

A efectos de dar viabilidad a la creación del OEFA, mediante la Ley 29325, se instauró el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, otorgado al OEFA la rectoría de dicho sistema funcional.⁴ Los objetivos de este sistema son: (i) asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas (privados); y, (ii) 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.

El OEFA, como ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, tiene las siguientes funciones:

- a) Función evaluadora: comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que realiza el OEFA para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales.
- 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 privados, lo cual habilita a OEFA a dictar medidas preventivas en caso evidencie un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente.
- c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones

⁴ De acuerdo a la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los “sistemas” son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Por su parte, dicha Ley establece que los “sistemas funcionales” tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.

administrativas, lo cual habilita al OEFA a imponer sanciones a titulares de proyectos por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados del marco normativo ambiental, de los instrumentos de gestión ambiental (como es un EIA-d), de los compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el propio OEFA, así como habilita al OEFA a dictar medidas correctivas y cautelares a los privados.

d) 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, normas generales referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales, tipificaciones de infracciones en materia ambiental, así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de las demás entidades de fiscalización ambiental.

e) Función supervisora de entidades de fiscalización ambiental nacional, regional o local: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de las demás entidades de fiscalización ambiental nacional, regional o local distintas al OEFA.

Adicionalmente a las funciones antes señaladas,⁵ hoy el OEFA es la autoridad competente para fiscalizar y sancionar a las consultoras ambientales que se encuentren inscritas en el Registro Nacional de Consultoras Ambientales a cargo del SENACE,⁶ así como respecto a la moratoria de diez años para el ingreso al territorio del Perú de los Organismos Vivos (genéticamente) Modificados – OVM.⁷

⁵ Por otro lado, si bien no es una función de fiscalización o sanción, de acuerdo a las normas vigentes, el OEFA también es la entidad encargada de identificar los pasivos ambientales de las actividades de hidrocarburos en el Perú.

⁶ A la fecha el OEFA, en conjunto con el SENACE, ha elaborado la primera tipificación de infracciones aplicable a las consultoras ambientales, la misma ha sido aprobada por el OEFA en abril de 2016. Entre las infracciones aprobadas se encuentran aquellas referidas a la elaboración y/o suscripción de estudios ambientales y/o otra documentación, sin contar con la resolución de inscripción o renovación de inscripción en el Registro Nacional de Consultoras Ambientales a cargo del SENACE y a brindar información desactualizada, sin sustento técnico, falsa o fraudulenta en los estudios ambientales que se elaboren.

⁷ A la fecha el OEFA ha aprobado la tipificación de infracciones correspondiente a la moratoria al ingreso y producción de los OVM prohibidos al territorio nacional por un periodo de diez años, estableciendo infracciones relacionadas al ingreso de los OVM al

Lo anterior resulta importante dado que, por primera vez en el Perú, una única entidad se encargará de fiscalizar y sancionar incumplimientos a la normatividad aplicable a las consultoras ambientales, que son aquellas empresas responsables de elaborar los estudios ambientales de los proyectos de inversión, así como de aquellos incumplimientos vinculados a la moratoria de los OVM en el territorio Peruano.

Ahora bien, respecto a la estructura organizacional, el OEFA está organizado por un Consejo Directivo, como órgano máximo de la entidad, conformado por cinco especialistas en materia ambiental, el cual se encarga, entre otras funciones, de aprobar las normas de la entidad.

Asimismo, el OEFA cuenta con la Presidencia del Consejo Directivo que dirige el día a día de la entidad, el Tribunal de Fiscalización Ambiental que es la última instancia administrativa (segunda instancia) y emite precedentes vinculantes en materia ambiental. Además, el OEFA tiene los siguientes órganos de línea:

- a) Dirección de Evaluación: encargada de planificar, dirigir, coordinar, concordar y ejecutar actividades de vigilancia y monitoreo de la calidad ambiental e impactos o efectos ambientales.
- b) Dirección de Supervisión: encargada de dirigir, coordinar, controlar y ejecutar el proceso de seguimiento y verificación a cargo de los administrados y entidades públicas de las normas y obligaciones establecidas en la regulación ambiental
- c) Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos: encargada de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos.

Cabe señalar que a la fecha el OEFA cuenta con veintiocho Oficinas Desconcentradas ubicados a lo largo del territorio del Perú, lo cual permite tener una presencia activa en aquellos lugares donde se desarrollan actividades bajo su competencia.

2.1. TRANSFERENCIA DE FUNCIONES AL OEFA

El OEFA se creó en el año 2008 pero inició sus operaciones a mediados del 2010 al culminarse la primera transferencia de funciones correspondiente al Sector Minería. En efecto, de acuerdo con la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el

territorio nacional, así como a la producción, comercialización y liberación al ambiente de los OVM.

OEFA fue creado para convertirse en la única entidad del Estado a cargo de la fiscalización ambiental en el país debiendo asumir progresivamente las funciones de los distintos sectores del Estado con competencia en fiscalización y sanción ambiental.

La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 29325 establece lo siguiente:

PRIMERA.- Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

De dicha disposición se desprende que la transferencia a favor de OEFA se efectúa de acuerdo a los cronogramas de transferencia que se aprueben por cada sector con competencia en materia de fiscalización ambiental, no existiendo un único cronograma que regule todas las transferencias de los sectores del Estado a favor de OEFA. En efecto, la transferencia de funciones al OEFA depende de la voluntad política de cada sector y de las coordinaciones interinstitucionales que se realicen para tal efecto.

Mediante Decreto Supremo 001-2010-MINAM de enero de 2010 se dio inicio al proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental de los Sectores Minería, Electricidad e Hidrocarburos, el cual comprendió la transferencia del acervo documentario, personal, bienes y recursos destinados al ejercicio y cumplimiento de las funciones transferidas. En virtud a dicho Decreto Supremo se culminaron las transferencias detalladas en el siguiente cuadro:

Sector	Resolución de culminación de la transferencia	Fecha de inicio de funciones	Actividades involucradas
Minería ⁸	Resolución 003-2010-OEFA/CD	22 de julio de 2010	Gran y mediana minería
Electricidad	Resolución 001-2011-OEFA/CD	4 de marzo de 2011	Generación, transmisión y distribución
Hidrocarburos			Exploración, explotación, transporte, refinación, almacenamiento, distribución y comercialización

Posteriormente, mediante Decreto Supremo 009-2011-MINAM de junio de 2011 se continuó con la transferencia de funciones al OEFA respecto a los sectores Pesquería e Industria. La transferencia de funciones del sector Pesquería culminó con la Resolución 002-2012-OEFA/CD la cual dispuso que la fecha de inicio de funciones del OEFA en dicho sector era el 16 de marzo de 2012 respecto a las actividades de acuicultura de mayor escala y procesamiento industrial pesquero.

Respecto al sector Industria, el mismo que comprende una diversidad de actividades económicas, se realizó una transferencia progresiva de funciones dependiendo de la actividad económica. En ese sentido, el siguiente cuadro resume las transferencias efectuadas a la fecha del presente artículo de las actividades económicas a favor de OEFA:

⁸ Es importante advertir que antes del OEFA la fiscalización y sanción ambiental en el Sector Minería fue materia de sucesivas transferencias que no coadyuvaron a fortalecer dichas funciones. En efecto, en virtud de la Ley 27474 de junio de 2001 la entidad competente para fiscalizar y sancionar, entre otras materias, los aspectos ambientales de las actividades mineras fue el Ministerio de Energía y Minas. Posteriormente, mediante Ley 28964 de enero de 2007 se transfirió la competencia de fiscalización y sanción de dicho Ministerio al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, asumiendo dicha entidad la fiscalización y sanción ambiental del sector Minería hasta el 22 de julio de 2010, fecha en la cual asumió oficialmente el OEFA dicha función. Como se desprende, en un lapso de aproximadamente tres años la fiscalización ambiental estuvo a cargo de tres entidades distintas (Ministerio de Energía y Minas, el OSINERGMIN y el OEFA).

Actividad	Resolución de culminación de la transferencia	Fecha de inicio de funciones
Cerveza	Resolución 001-2013-OEFA/CD	14 de enero de 2013
Papel	Resolución 004-2013-OEFA/CD	20 de febrero de 2013
Cemento	Resolución 023-2013-OEFA/CD	31 de mayo de 2013
Curtiembre	Resolución 033-2013-OEFA/CD	9 de agosto de 2013
Fabricación artículos de hormigón, cemento y yeso	Resolución 031-2015-OEFA/CD	7 de agosto de 2015
Industrias básicas y fundición de hierro y acero, fundición de metales no ferrosos	Resolución 034-2015-OEFA/CD	15 de agosto de 2015
Actividades de biocombustible y petroquímica intermedia y final	Resolución 036-2015-OEFA/CD	28 de agosto de 2015
Destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas, producción de alcohol etílico a partir de sustancias fermentadas, elaboración de vinos y elaboración de bebidas no alcohólicas, producción de aguas minerales	Resolución 048-2015-OEFA/CD	14 de diciembre de 2015
Elaboración de azúcar	Resolución 015-2016-OEFA/CD	8 de julio de 2016

Cabe señalar que a la fecha del presente artículo no se ha previsto el inicio de procesos de transferencias referidas a otras actividades del sector Industria o de otros sectores del Estado. En ese sentido, a la fecha el OEFA es competente para fiscalizar y sancionar únicamente para los sectores Minería, Electricidad, Hidrocarburos, Pesquería y algunas actividades del sector Industria, manteniéndose en cabeza de los correspondientes Ministerios la competencia de fiscalización y sanción ambiental de los otros Sectores aún no transferidos al OEFA.

No obstante lo antes señalado, es importante advertir que de conformidad con lo establecido en la Segunda Disposición

Complementaria Final de la Ley 29968, Ley de Creación del SENACE, el OEFA asumirá las funciones de fiscalización y sanción ambiental de los sectores que hayan transferido las funciones de evaluación de impacto ambiental al SENACE. Como se verá más adelante, el SENACE ha culminado la transferencia del Sector Transportes y ha iniciado la transferencia del Sector Agricultura, por lo que el OEFA asumirá también la fiscalización y sanción ambiental de dichos sectores una vez que dicha transferencia haya culminado.⁹

2.2. FORTALECIMIENTO DEL OEFA COMO ENTIDAD ENCARGADA DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Mediante la Ley 30011 de abril de 2013 el Congreso de la República aprobó una serie de medidas para fortalecer las funciones del OEFA como ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Una de las principales medidas fue el incremento de la multa máxima en materia ambiental de 10,000 UIT (aproximadamente US\$11.6 millones) a 30,000 UIT (aproximadamente US\$34.8 millones) a efectos de disuadir las conductas ilícitas y buscar el cumplimiento de las obligaciones ambientales. Por lo tanto, para aquellas infracciones calificadas como muy graves, el OEFA puede imponer multas hasta aproximadamente US\$ 38.4 millones.

Otra medida que se adoptó fue la posibilidad de subsanar voluntariamente incumplimientos ambientales siempre y cuando: (i) dicha subsanación la realice el infractor antes del inicio del correspondiente procedimiento administrativo sancionador; (ii) la infracción sea subsanable; y, (iii) no se haya generado riesgos o daños al ambiente y a la salud.

Además, se dispuso condiciones especiales para solicitar una medida cautelar referida a la ejecutoriedad de resoluciones de sanción emitidas por el OEFA debido al alto porcentaje de infractores que no cumplían con pagar las multas amparándose en medidas cautelares en procesos contenciosos administrativos o de amparo constitucional.

⁹ Al respecto, el OEFA mediante Resolución 024-2015-OEFA/CD precisó el alcance de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 29968, estableciendo que el OEFA únicamente asumirá funciones de los sectores transferido al SENACE respecto de (i) los titulares de proyectos que cuenten con EIA-d aprobados por el SENACE; (ii) los titulares de proyectos respecto de los cuales el SENACE ha aprobado modificaciones o actualizaciones a los EIA-d; y, (iii) las consultoras ambientales que forman parte del Registro Nacional de Consultoras Ambientales a cargo del SENACE.

En efecto, hoy en día la sola presentación de la demanda contencioso-administrativa de amparo no interrumpe ni suspende la ejecución coactiva de las resoluciones de primera o segunda instancia administrativa referidas a imposición de sanciones del OEFA.

Asimismo, para que sea procedente una medida cautelar en dichos procesos, se debe presentar una contracautela de naturaleza personal (carta fianza bancaria o financiera a nombre del OEFA de carácter irrevocable, incondicional y de ejecución inmediata y sin beneficio de exclusión) o de naturaleza real (de primer rango y que cubra el íntegro del importe de la deuda derivada del acto administrativo que se busca suspender), prohibiéndose la caución juratoria.

Finalmente, la Ley 30011 otorgó al OEFA la fiscalización de actividades informales. Así pues, el OEFA tiene la competencia para fiscalizar, dentro de los sectores transferidos a su favor, a titulares que no cuentan con todos los permisos o autorizaciones requeridas para ejercer actividades o que incumplan las condiciones para ser catalogados bajo el ámbito de competencias de los Gobiernos Regionales (actividades de pequeña escala, por ejemplo, minería artesanal). En resumen, el OEFA puede fiscalizar (si tiene un indicio “razonable”) a los informales o aquellos que usan de “fachada” actividades de menor escala para escapar de su competencia.

2.3. PRIORIZACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN “CORRECTIVA” A EFECTOS DE REACTIVAR LA ECONOMÍA NACIONAL

Mediante la Ley 30230 de julio de 2014, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, se generó un cambio de perspectiva en la fiscalización ambiental en el Perú a efectos de coadyuvar la reactivación económica del país, sin afectar el derecho a contar con un ambiente sano y equilibrado de la ciudadanía.

En efecto, dicha Ley dispone que la fiscalización a cargo del OEFA pase de una perspectiva meramente “punitiva” a una “correctiva” o “garantista” del ambiente, teniendo como objetivo la remediación ambiental mediante la emisión de medidas correctivas. De acuerdo a la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se entiende por “medidas correctivas”¹⁰ a aquellas medidas administrativas

¹⁰ Entre las medidas correctivas que pueden dictarse se encuentran las siguientes: (i) el decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.; (ii) la paralización o restricción de la actividad causante de

dictadas por el OEFA a efectos de revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente.

En concreto, el artículo 19 de la Ley 30230 dispuso que hasta julio de 2017, en caso exista una infracción ambiental, el OEFA deberá primero imponer una medida correctiva y, en el caso que dicha medida no se cumpliera, recién podrá imponer una sanción administrativa, con una reducción del 50%, a menos que la infracción esté dentro de alguna de las excepciones establecidas por dicha disposición:

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:

la infracción; (iii) el cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción; (iv) la obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

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.

Si bien la Ley 30230 ha buscado que el OEFA priorice la adopción de medidas correctivas sobre un enfoque punitivo, ha restringido su función de sanción, limitándola únicamente a (1) conductas infractoras que generen un daño grave a la vida o a la salud de las personas, (2) conductas que se realicen sin contar con un instrumento de gestión ambiental (por ejemplo, un EIA-d) o autorización de inicio de actividades o (3) conductas que sean reincidentes.¹¹

¹¹ En ese sentido, a efectos de viabilizar en la práctica lo dispuesto en la Ley 30230, el OEFA ha emitido la Resolución de Consejo Directivo 026-2014-OEFA/CD mediante la cual establece tres escenarios para aplicar la disposición antes explicada:

a) Primer escenario: que el infractor este incurso en los supuestos de excepción establecidos en el artículo 19 de la Ley 30230, en cuyo caso el OEFA no dictará medidas correctivas, que es la regla general, sino por el contrario, aplicará inmediatamente la multa sin el 50% de reducción.

b) Segundo escenario: que el infractor no se encuentre en los supuestos de excepción establecidos en el artículo 19 de la Ley 30230, en cuyo caso el OEFA dictará la medida correctiva correspondiente, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda con la reducción del 50%.

c) Tercer escenario: que el OEFA acredite la existencia de infracción administrativa, pero el infractor ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva. En este caso, el OEFA se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa y no impondrá medida correctiva ni sanción alguna. Este escenario únicamente aplicará cuando el administrado no se encuentre en los supuestos de excepción establecidos en el artículo 19 de la Ley 30230.

2.4. PRINCIPALES AVANCES DEL OEFA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL¹²

De acuerdo con el Informe 004-2015-OEFA/SG “Informe sobre el nuevo enfoque de la fiscalización ambiental: octubre del 2012 a octubre del 2015”, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo 130-2015-OEFA/PCD, se desprenden los siguientes dos logros del OEFA en los últimos años hasta el 2015 vinculados al ejercicio de sus funciones en materia de fiscalización y sanción ambiental:

a) Incremento de acciones de fiscalización y sanción ambiental

Entre octubre de 2012 y octubre de 2015 el OEFA ha emitido 6,620 resoluciones de sanción en primera instancia administrativa, de las cuales 2,874 fueron emitidas en el 2014 y 1,599 en el 2015 (hasta octubre). En dicho mismo periodo de tiempo, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (segunda instancia administrativa) ha emitido 729 resoluciones.

b) Fortalecimiento del marco normativo de la fiscalización ambiental

Desde el 2012 al 2015 el OEFA ha emitido más de cuarenta y cinco normas vinculadas a la fiscalización ambiental en el país. Entre dichas normas se puede destacar las siguientes:

Norma	Resolución	Sumilla
Reglamento del Registro de Infractores Ambientales	Resolución 016- 2012- OEFA/CD	Norma que implementa el Registro de Infractores Ambientales, el mismo que contendrá información sobre los titulares que hayan cometido reincidencia en infracciones ambientales.
Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad	Resolución 038- 2013-	Norma que establece reglas generales para el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA, incluyendo

¹² La presente sección se basa exclusivamente en información obtenida del Informe 004-2015-OEFA/SG “Informe sobre el nuevo enfoque de la fiscalización ambiental: octubre del 2012 a octubre del 2015”, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo 130-2015-OEFA/PCD.

Sancionadora del OEFA	OEFA/CD	lo referido a la tipificación de infracciones y el establecimiento de sanciones y medidas correctivas. Entre dichas reglas, se establece que la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva y se adoptan criterios y factores para establecer las escalas de sanciones ambientales, tales como el riesgo y daño ambiental generado.
Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia	Resolución 046- 2013- OEFA/CD	Norma que regula los supuestos en los que un administrado bajo el ámbito de competencia del OEFA incurre en un presunto incumplimiento de obligaciones ambientales susceptible de ser calificado como hallazgo de menor trascendencia, que podría estar sujeto a subsanación voluntaria. Se define como “hallazgo de menor trascendencia” a aquellos incumplimientos de obligaciones ambientales que por su naturaleza no generen daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, puedan ser subsanados y no afecten la eficacia de la función de supervisión directa ejercida por el OEFA.
Reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA	Resolución 034- 2014- OEFA/CD	Norma que regula la implementación y funcionamiento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales, propiciando la difusión de las buenas prácticas realizadas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que cumplan con sus obligaciones ambientales y se encuentren bajo el ámbito de competencia del OEFA.
Reglamento del	Resolución	Norma que regula la implementación

Régimen de Incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental	040- 2014- OEFA/CD	del Régimen de Incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental, el cual busca promover una cultura de mayor prevención y remediación de los impactos negativos generados en el ambiente. Se regulan incentivos honoríficos, tal como la incorporación en el Ranking de Excelencia Ambiental o reconocimientos anuales, así como incentivos económicos, tal como el Certificado de Descuentos sobre multas ambientales.
Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA	Resolución 007- 2015- OEFA/CD	Norma que regula, entre otros aspectos, los alcances de las medidas administrativas dictadas por el OEFA. Entre las medidas administrativas reguladas se encuentran (i) el mandato de carácter particular; (ii) la medida preventiva; (iii) el requerimiento de actualización de instrumento de gestión ambiental; (iv) la medida cautelar; y, (v) la medida correctiva.
Reglamento de Supervisión Directa del OEFA	Resolución 016- 2015- OEFA/CD	Norma que regula el ejercicio de la función de supervisión directa del OEFA, la misma que es aplicable a todos los administrados bajo el ámbito de competencia del OEFA, incluso si estos no cuentan con permisos, autorizaciones y/o títulos habilitantes para el ejercicio de sus actividades económicas. Mediante la supervisión directa el OEFA realiza acciones de seguimiento y verificación sobre las actividades de los administrados.
Texto Único Ordenado del Reglamento del	Resolución 045- 2015- OEFA/PCD	Norma que regula el procedimiento administrativo sancionador conducente a investigar y determinar

Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA		la existencia de infracciones administrativas en el ámbito de competencia de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA, así como la aplicación de sanciones y la adopción de medidas cautelares y correctivas.
---	--	--

c) Aprobación de tipificaciones de infracciones

Durante el 2015 se aprobaron las siguientes nuevas tipificaciones de infracciones administrativas por incumplimientos ambientales:

- Resolución 015-2015-OEFA/CD que aprobó la tipificación de las infracciones administrativas y la escala de sanciones aplicables a las actividades de procesamiento industrial pesquero y acuicultura de mayor escala que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.
- Resolución 023-2015-OEFA/CD que aprobó la tipificación de las infracciones administrativas y la escala de sanciones aplicables a las actividades desarrolladas por los administrados del Subsector Electricidad que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.
- Resolución 035-2015-OEFA/CD que aprobó la tipificación de las infracciones administrativas y la escala de sanciones aplicables a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.
- Resolución 043-2015-OEFA/CD que aprobó la tipificación de las infracciones administrativas y la escala de sanciones aplicables a las actividades de explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero.
- Resolución 042-2015-OEFA/CD que aprobó la tipificación de las infracciones administrativas y la escala de sanciones aplicables a las actividades de exploración minera.

3. SOBRE EL SERVICIO NACIONAL DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL PARA LAS INVERSIONES SOSTENIBLES – SENACE

Antes de la creación del SENACE, la evaluación del impacto ambiental de proyectos de inversión estuvo a cargo de las autoridades sectoriales a las que correspondía una determinada actividad económica. Esta situación cambió en el 2012 mediante la Ley 29968 que creó el SENACE, como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de otorgar la certificación ambiental para proyectos de inversión de gran envergadura que generen impactos ambientales significativos.

Al respecto, es importante tener en cuenta que mediante la Ley 27446 se creó el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental como un sistema único y coordinado que tiene como finalidad la efectiva identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio de proyectos de inversión.

De acuerdo a dicha Ley, los proyectos de inversión en el Perú se dividen en tres categorías, de acuerdo al nivel de impacto negativo al ambiente que puedan generar y el tipo de instrumento de gestión ambiental *preventivo* que le corresponda a la categoría del proyecto de inversión:¹³

a) Categoría I: para proyectos de inversión cuya ejecución origina impactos negativos leves al ambiente, a los cuales le corresponde el instrumento de gestión ambiental preventivo denominado Declaración de Impacto Ambiental (DIA).

b) Categoría II: para proyectos de inversión cuya ejecución origina impactos negativos moderados al ambiente, a los cuales le corresponde el instrumento de gestión ambiental preventivo denominado Estudio de Impacto Ambiental semi-detallado (EIA-sd).

¹³ De acuerdo a la normativa ambiental vigente, los “instrumentos de gestión ambiental” son medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario para efectivizar el cumplimiento de la política ambiental y las normas ambientales. Los instrumentos de gestión ambiental se clasifican en distintos tipos, por ejemplo, aquellos “preventivos” vinculados al Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (DIA, EIA-sd o EIA-d), aquellos instrumentos de gestión ambiental de remediación (Planes de Cierre de Pasivos Ambientales, Planes de Cierre de Minas, Planes de Abandono de actividades de hidrocarburos, entre otros) o aquellos instrumentos de gestión ambiental vinculados a la adecuación ambiental de un proyecto a nuevos estándares (tales como el Programa de Adecuación del Manejo Ambiental – PAMA).

c) Categoría III: para proyectos de inversión cuya ejecución origina impactos negativos significativos al ambiente, a los cuales le corresponde el instrumento de gestión ambiental preventivo denominado Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d).

De acuerdo con el Reglamento de la Ley 27446, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2009-MINAM, la “certificación ambiental” en el Perú es la resolución administrativa que aprueba un DIA, EIA-sd o un EIA-d. Asimismo, de acuerdo con dicho Reglamento, los instrumentos de gestión ambiental (DIA, EIA-sd o EIA-d) objeto del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental deben ser elaborados respetando el ordenamiento jurídico vigente y por empresas autorizadas por el Estado (comúnmente denominadas “consultoras ambientales”).

En ese contexto, la Ley 29968, Ley de Creación del SENACE, establece como funciones del SENACE las siguientes:

a) Evaluar y aprobar los EIA-d vinculados a proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental: el SENACE es la autoridad competente de los EIA-d (Categoría III), lo cual incluye el proceso de participación ciudadana correspondiente y los demás actos vinculados a dicho estudio ambiental tales como la prórroga de vigencia del EIA-d, las modificaciones a los EIA-d (ya sea a través de un procedimiento ordinario o mediante un Informe Técnico Sustentatorio – ITS), entre otros.¹⁴

b) Administrar el Registro Nacional de Consultoras Ambientales: el SENACE es la autoridad en evaluar a las consultoras ambientales que se inscriben en dicho registro, buscando así asegurar la idoneidad en la prestación de los servicios de elaboración de los estudios ambientales, promoviendo la mejora continua de las consultoras ambientales.

c) Administrar el Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales: el SENACE es la autoridad competente para administrar, de forma ordenada y sistematizada, la información de las certificaciones ambientales aprobadas o denegadas.

¹⁴ Es importante advertir que el SENACE no ha asumido la rectoría del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, la cual se mantiene a cargo del Ministerio del Ambiente. El SENACE actúa como una “autoridad ambiental competente” dentro del marco de dicho sistema funcional.

d) Implementar la Ventanilla Única de Certificación Ambiental: el SENACE es la autoridad competente para desarrollar la Ventanilla Única de Certificación Ambiental, mecanismo de simplificación administrativa que convierte a dicha entidad en un punto de contacto único del titular con las distintas entidades del Estado dentro del proceso de certificación ambiental.

De este modo, en el Perú la evaluación del impacto ambiental de aquellos proyectos con impactos significativos (Categoría III - EIA-d),¹⁵ independientemente del sector al que pertenezcan, será transferida *progresivamente* al SENACE. La evaluación del impacto ambiental para proyectos con impacto ambiental negativo leve (Categoría I - DIA) o moderado (Categoría II - EIA-sd)¹⁶ se mantendrá a cargo de las autoridades ambientales sectoriales.

Además, es preciso indicar que el SENACE no ha asumido la competencia respecto a otros tipos de instrumentos de gestión ambiental que no tengan un enfoque *preventivo*, por ejemplo, los vinculados a tareas de remediación (Planes de Cierre de Pasivos Ambientales, Planes de Cierre de Minas, Planes de Abandono de actividades de hidrocarburos, entre otros) o aquellos vinculados a la adecuación ambiental de un proyecto a nuevos estándares (tales como el Programa de Adecuación del Manejo Ambiental – PAMA).

Ahora bien, respecto a la estructura organizacional, el OEFA está organizado por un Consejo Directivo, cómo órgano máximo de la entidad, conformado por seis Ministros del Estado: Ministro del Ambiente, quien lo preside, Ministro de Economía y Finanzas, Ministro de Agricultura y Riego, Ministro de Energía y Minas, Ministro de la Producción y Ministro de Salud. A diferencia del OEFA, el Consejo Directivo del SENACE es *sui generis* al estar conformado por Ministros de Estado y no por especialistas en materia ambiental, lo cual busca fortalecer el carácter multisectorial del SENACE.

El SENACE cuenta con un Comité Técnico Consultivo a cargo de cinco especialistas de reconocida experiencia cuya función es ser un

¹⁵ Como se desprende, el objetivo de la creación del SENACE ha sido que dicha entidad asuma únicamente el proceso de evaluación de impactos ambientales (enfoque preventivo) de los “megaproyectos” que se ejecuten o aquellos proyectos que generen impactos significativos al ambiente.

¹⁶ De acuerdo con la Ley 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, el SENACE podrá asumir la aprobación de los EIA-sd de un sector recién luego de transcurrido dos años de concluido un proceso de transferencia de los EIA-d de dicho sector.

órgano independiente que da soporte al Consejo Directivo en asuntos ambientales, sociales y de proyectos de inversión en el marco de la certificación ambiental. Dicho Comité no tiene competencia respecto a la evaluación de un determinado proyecto.

Asimismo, el SENACE cuenta con un Jefe que ejerce la representación de la entidad y su correcto funcionamiento, así como la segunda instancia administrativa. Además, el SENACE tiene los siguientes órganos de línea:

d) Dirección de Certificación Ambiental: encargada de la evaluación y aprobación de los EIA-d.

e) Dirección de Registros Ambientales: encargada de administrar el Registro Nacional de Consultoras Ambientales y el Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales.

f) Dirección de Gestión Estratégica: encargada de la implementación de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental, así como de las propuestas normativas de mejora y simplificación del proceso de evaluación de los impactos ambientales.

3.1. TRANSFERENCIA DE FUNCIONES AL SENACE

El proceso de transferencia de funciones a SENACE por parte de las autoridades sectoriales se ha planificado de forma ordenada, gradual y progresiva, de conformidad con las cuatro etapas preclusivas establecidas en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 29968, Ley de Creación del SENACE:

a) Primera etapa: instalación de la estructura organizativa del SENACE.

b) Segunda etapa: elaboración e implementación de herramientas de gestión.

c) Tercera etapa: transferencia de funciones.

d) Cuarta etapa: seguimiento de transferencia de funciones.

Mediante Decreto Supremo 003-2013-MINAM se aprobó el cronograma y plazos máximos de implementación de las cuatro etapas preclusivas antes indicadas. A la fecha del presente artículo, el SENACE se encuentra en la tercera etapa, es decir, en la transferencia de funciones.

A diferencia de la transferencia de funciones del OEFA, mediante Decreto Supremo 006-2015-MINAM se aprobó un cronograma único de transferencia de funciones de los diversos Sectores al SENACE programado hasta el año 2020, de acuerdo al siguiente detalle:

Autoridad sectorial	Sector	Fecha de inicio de transferencia
Ministerio de Energía y Minas	Electricidad	Segundo Trimestre del año 2015
	Hidrocarburos	
	Minería	
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

Respecto a las funciones transferidas, podemos señalar que mediante Resolución Ministerial 328-2015-MINAM se aprobó la terminación del proceso de transferencia de funciones de los sectores Minería, Electricidad e Hidrocarburos, estableciéndose como fecha de inicio de funciones el 28 de diciembre de 2015. En ese sentido, a partir de dicha fecha el SENACE ha asumido, entre otras funciones, la evaluación y aprobación de los EIA-d de los proyectos mineros, eléctricos y de hidrocarburos, así como las

respectivas actualizaciones, modificaciones y demás actos o procedimientos vinculados a dichos EIA-d.

Mediante Resolución Ministerial 160-2016-MINAM se aprobó la terminación del proceso de transferencia de funciones del Sector Transportes, habiéndose determinado como fecha de inicio de funciones el 14 de julio de 2016.

A la fecha del presente artículo el SENACE se encuentra en pleno proceso de transferencia de funciones del Sector Agricultura (Ministerio de Agricultura y Riego), habiéndose instalado una comisión de transferencia con miembros de ambas entidades y que está encargada de coordinar e implementar dicho proceso.

3.2. FORTALECIMIENTO DEL SENACE COMO ENTIDAD ENCARGADA DE LA CERTIFICACIÓN AMBIENTAL

Mediante la Ley 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, se fortaleció al SENACE como entidad a cargo de la evaluación de impactos ambientales y se creó la Certificación Ambiental Global, como mecanismo de simplificación del Estado que busca integrar, en un mismo acto administrativo, la aprobación de un EIA-d y de títulos habilitantes en materia ambiental requeridos para el inicio de obras de un proyecto.

Al respecto, la Ley 30327 otorgó al SENACE la función de evaluar y aprobar la Certificación Ambiental Global y de coordinar entre distintas las distintas entidades del Estado vinculadas a dicho mecanismo de simplificación. En la siguiente sección se explicará con mayor detalle la Certificación Ambiental Global.

Asimismo, dicha Ley facultó al SENACE a clasificar los proyectos de inversión de los sectores transferidos a su favor a efectos que sea una única entidad la que establezca el nivel de impacto ambiental que pudiese genera un proyecto de inversión, evitando clasificaciones arbitrarias o que busquen a rebajar los riesgos ambientales. En efecto, mediante dicha Ley se otorga al SENACE la facultad para determinar a través de la Evaluación Ambiental Preliminar¹⁷ cuál categoría ambiental le corresponde a un proyecto de inversión.¹⁸

¹⁷ De acuerdo con la el Reglamento de la Ley 27446, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2009-MINAM, la Evaluación Ambiental Preliminar es el proceso inicial de evaluación del impacto ambiental donde el titular presenta a la autoridad competente las características del proyecto, los antecedentes ambientales que conforman el área de influencia del proyecto, los posibles impactos ambientales que pudiesen generarse,

Finalmente, la Ley 30327 establece las siguientes disposiciones a favor del SENACE:

a) Transferencia al SENACE de la aprobación de los EIA-sd recién luego de transcurrido dos años de concluido un proceso de transferencia. En ese sentido, el SENACE podrá asumir los EIA-sd de los Sectores Minería, Electricidad e Hidrocarburos recién en diciembre del 2017 (dos años contados a partir del inicio de funciones en dichos sectores para EIA-d) y del Sector Transportes en julio de 2018.

b) Creación de la “Nómina de Especialistas” del SENACE, el cual es un listado de profesionales (personas naturales) calificados sobre la base de criterios técnicos establecidos por el SENACE que integran la cartera de especialistas competentes que el SENACE puede contratar, mediante un procedimiento ágil, para desarrollar actividades vinculadas a la evaluación de EIA-d en caso se requiera de apoyo de terceros para ejercer dicha función.

3.3. SOBRE EL USO COMPARTIDO DE LA LÍNEA BASE Y LA CERTIFICACIÓN AMBIENTAL GLOBAL A CARGO DEL SENACE

La Ley 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, regula dos medidas legales novedosas para el Derecho Ambiental en el Perú vinculadas directamente con la evaluación de los impactos ambientales: el uso compartido de la Línea Base y la Certificación Ambiental Global.

proponiendo una categoría ambiental, a efectos que la autoridad ambiental determine la categoría definitiva del proyecto a evaluar (Categoría I – DIA, Categoría II – EIA-sd o Categoría III – EIA-d).

¹⁸ De este modo, el SENACE se encarga de emitir la resolución de clasificación que puede comprender alguno de los siguientes escenarios:

a) En el escenario que el SENACE clasifique a un proyecto de inversión como uno que genera impactos ambientales leves (Categoría I, DIA), emite la resolución de clasificación que constituye la correspondiente certificación ambiental de dicho proyecto de acuerdo a lo establecido en el artículo 8 de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

b) En el escenario que el SENACE clasifique a un proyecto de inversión como uno que genera impactos ambientales moderados (Categoría II, EIA-sd) o uno que genera impactos significativos (Categoría III, EIA-d) emite la resolución de clasificación, aprobando a su vez, las autorizaciones de investigación, los Términos de Referencia y el Plan de Participación Ciudadana del proyecto de inversión.

Cabe señalar que dichas disposiciones establecidas en la Ley 30327 han sido reglamentadas a través del Decreto Supremo 005-2016-MINAM, aprobado en julio de 2016.

A. Uso compartido de la Línea Base

De acuerdo con la normatividad vigente, se define a la Línea Base como el estado actual de un área de actuación previa a la ejecución de un proyecto de inversión, la misma que comprende la descripción detallada de los atributos o características socio ambientales del área de emplazamiento de un proyecto, incluyendo los peligros ambientales que pudieran afectar su viabilidad.¹⁹ Cabe señalar que la Línea Base es un capítulo de los EIA-d que se presenta a la evaluación.

Actualmente, elaborar una Línea Base de un proyecto de inversión demora aproximadamente un año.²⁰ A efectos de ahorrar tiempo en la elaboración de dicha Línea Base la Ley 30327 regula la posibilidad que el titular de un proyecto de inversión puede optar por el uso compartido gratuito de la información de una Línea Base de un EIA-d o EIA-sd aprobado previamente, ya sea a su favor o a favor de terceros para la elaboración de un nuevo instrumento de gestión ambiental.

Con el uso compartido de una Línea Base se busca evitar duplicidad en la generación de información, así como aprovechar las Líneas Base pre-existentes a efectos de evitar repetir esfuerzos para conseguir y analizar información ambiental con la que ya se cuenta. En resumen, con esta medida se busca ahorrar tiempo en la elaboración de los EIA-d.

De acuerdo con la Ley 30327, el uso compartido de la Línea Base aplica para titulares de proyectos de inversión en cualquier sector económico, para la elaboración de cualquier instrumento de gestión ambiental y para el mismo titular del EIA-d o EIA-sd, en cualquier etapa o fase de su proyecto de inversión (por ejemplo, para modificaciones del estudio ambiental).

Los supuestos en los cuales la autoridad competente (ya sea el SENACE o las autoridades ambientales sectoriales) deba solicitar al administrado que complemente o actualice la información de una Línea

¹⁹ Definición obtenida del Reglamento de la Ley 27446, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2009-MINAM.

²⁰ En efecto, en la práctica para proyectos de gran envergadura se solicita la elaboración de una Línea Base que incluya un análisis del área y sus componentes durante todas las estaciones del año (primavera, verano, otoño e invierno).

Base preexistente se encuentran regulados en la norma reglamentaria de la Ley 30327.

Las condiciones establecidas en la Ley 30327 para poder aplicar al uso compartido de una Línea Base son las siguientes:

- a) La actividad prevista en el nuevo proyecto de inversión debe encontrarse íntegramente ubicada en el área física de la Línea Base preexistente, para lo cual solo se requiere la comunicación a la autoridad competente antes de la elaboración del instrumento de gestión ambiental correspondiente. El uso parcial de una Línea Base preexistente requiere la conformidad de la autoridad competente por el área que no ha sido materia de la referida Línea Base
- b) La Línea Base preexistente tenga una antigüedad no mayor de cinco años desde la aprobación del EIA-d o EIA-sd.
- c) La Línea Base preexistente debe ser utilizada para la elaboración de un nuevo instrumento de gestión ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad de su titular de generar la información ambiental adicional que pueda ser requerida por la autoridad competente.

Es importante señalar que es deber del SENACE, en conjunto con el Ministerio del Ambiente, orientar y capacitar a las distintas autoridades competentes y a los titulares de proyectos de inversión en el uso compartido de las Líneas Bases preexistentes.

B. Certificación Ambiental Global

En el Perú es una realidad que los trámites para obtener permisos ambientales regulados en el ordenamiento jurídico hoy representan una de las principales trabas para la inversión en el país.²¹ En efecto, hoy existen una gran cantidad de permisos ambientales requeridos para el inicio obras o la ejecución de un proyecto de inversión que están regulados en diversas normas y a cargo de varias entidades del Estado, los mismos que están estructurados bajo un modelo “secuencial”, es decir, un permiso es requisito del otro.

Es en dicho contexto que mediante la Ley 30327 se creó la Certificación Ambiental Global como un instrumento para agilizar el inicio

²¹ Según artículo en Diario Gestión disponible en: <http://gestion.pe/economia/concesionario-gasoducto-sur-peruano-gestionar-4102-permisos-sus-obras-2109718>.

de obras o ejecución de proyectos de inversión que coadyuven al crecimiento económico nacional, sin perjudicar los estándares ni la calidad en la evaluación ambiental.

La Certificación Ambiental Global se define como el acto administrativo emitido por el SENACE que aprueba un EIA-d e integra, en el mismo acto, hasta catorce títulos habilitantes requeridos para el inicio de obras de acuerdo a la naturaleza del proyecto. En ese sentido, el objetivo principal de la Certificación Ambiental es integrar *progresivamente* en un solo procedimiento administrativo la aprobación de un EIA-d y de dichos títulos habilitantes. Es decir, se pasa de un modelo “secuencial” de permisos a un modelo de revisión en “simultáneo” de los permisos y del EIA-d.

Las ventajas de la Certificación Ambiental Global son obvias. En primer lugar acelera el inicio de obras en los proyectos de inversión. En segundo lugar, se ahorra el tiempo en obtener ciertos permisos requeridos para iniciar obras. En tercer lugar, evita posibles contradicciones entre entidades, al efectuarse un análisis “integrado” y en “simultáneo” del proyecto. En cuarto lugar, elimina la carga de tramitar permisos al administrado, siendo el SENACE el único punto de contacto entre las entidades encargadas de otorgar permisos y el titular del proyecto. Y, finalmente, optimiza la coordinación interinstitucional entre las diversas entidades del Estado involucradas en la Certificación Ambiental Global.

De acuerdo a la Ley 30327, en el corto plazo, los títulos habilitantes o permisos aplicables a la Certificación Ambiental son los siguientes catorce:

Autoridad	Títulos habilitantes (permisos)
Permisos a cargo de la Autoridad Nacional del Agua	<ul style="list-style-type: none"> a) Acreditación de disponibilidad hídrica (aprobación de estudios de aprovechamiento hídrico) para obtención de la Licencia de Uso de Agua. b) Autorización para ejecución de obras de aprovechamiento hídrico. c) Autorización para ocupar, utilizar o desviar los cauces, riberas, fajas marginales o los embalses de las aguas. d) Autorización de uso de agua para ejecutar estudios, obras o lavados de suelos. e) Autorización para vertimientos de aguas residuales industriales, municipales y domésticas tratadas. f) Autorización para reúso de aguas residuales industriales, municipales y domésticas tratadas.

<p>Permisos a cargo de la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA):</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Autorización sanitaria del sistema de tratamiento y disposición final de aguas residuales domésticas con infiltración en el terreno, para el caso de tanque séptico. b) Opinión técnica favorable del sistema de tratamiento y disposición sanitaria de aguas residuales domésticas y municipales, para vertimiento y reúso. c) Opinión técnica favorable para el otorgamiento de autorización de vertimiento y/o reúso de aguas residuales industriales tratadas: vertimiento, reúso, vertimiento cero o de recirculación.
<p>Permisos a cargo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Estudio de riesgo. b) Plan de Contingencia.
<p>Permisos a cargo de otras entidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Opinión técnica vinculante para el otorgamiento de autorizaciones de extracción de materiales de acarreo en cauces naturales de agua. b) Derecho de uso de área acuática a cargo de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI). c) Autorización de desbosque a cargo de la autoridad forestal.

La lista de permisos antes detallada no es taxativa. En efecto, la Ley 30327 establece que en el mediano plazo, y a propuesta del SENACE, se podrán integrar al procedimiento de la Certificación Ambiental Global nuevos permisos mediante Decreto Supremo del Ministerio del Ambiente.

Es importante señalar que de acuerdo con la Ley 30327, la obtención de la Certificación Ambiental Global no libera al titular de un proyecto de inversión de tramitar los permisos que no hubieran sido incorporados al pedido de Certificación Ambiental Global y que resulten exigibles al proyecto de inversión para iniciar obras. En resumen, únicamente se podrá iniciar obras cuando se obtengan todos los permisos requeridos por las normas vigentes para la fase de construcción (ya sean permisos integrados o no a la Certificación Ambiental Global).

Dentro del procedimiento de Certificación Ambiental Global actúan tres autoridades diferentes:

- a) El SENACE: entidad competente para evaluar y aprobar la Certificación Ambiental Global.

b) Entidades Autoritativas: entidades competentes a cargo de los títulos habilitantes que emiten informes técnicos que sustentan el otorgamiento de los permisos.

c) Opinantes Técnicos: entidades competentes para emitir opinión técnica de acuerdo al marco normativo vigente respecto al EIA-d o los títulos habilitantes solicitados en la Certificación Ambiental Global.

En ese sentido, las Entidades Autoritativas y los Opinantes Técnicos tiene como obligación, contribuir, bajo responsabilidad, al procedimiento de integración de títulos habilitantes y la emisión de los informes técnicos que sustentan el otorgamiento de los permisos²² o la emisión de las opiniones técnicas necesarias para la evaluación del EIA-d²³ o para la evaluación de alguno de los permisos solicitados en el marco del procedimiento de la Certificación Ambiental Global.²⁴

Por su parte, el SENACE tiene la obligación de coordinar con las demás entidades involucradas en dicho procedimiento a efectos que emitan los respectivos actos requeridos para aprobar o desaprobado una Certificación Ambiental Global. Como se desprende, en el Perú no se ha unificado la competencia respecto de los permisos en el SENACE, sino únicamente se ha otorgado al SENACE el deber de solicitar dichos permisos ante las entidades autoritativas.

Respecto al procedimiento a seguir para tramitar una Certificación Ambiental Global, la Ley 30327 establece que el trámite se inicia ante el SENACE por medio de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental. Asimismo, es importante señalar que el número de título habilitantes a solicitar mediante la Certificación Ambiental Global es facultativo, es decir, el titular de un proyecto tiene libertad de elegir qué y cuántos permisos vinculados a la Certificación Ambiental Global puede solicitar en conjunto con el EIA-d.

²² Por ejemplo, en caso el titular de un proyecto de inversión haya solicitado la Autorización para ejecución de obras de aprovechamiento hídrico como parte de la Certificación Ambiental Global, la Autoridad Nacional del Agua deberá emitir un informe técnico otorgando o no dicha Autorización. Las coordinaciones para la emisión de dicho informe técnico estarán a cargo del SENACE.

²³ Por ejemplo, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado emite opinión técnica respecto a la viabilidad de un EIA-d en caso el proyecto de inversión se encuentre superpuesto a un Área Natural Protegida.

²⁴ Por ejemplo, la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA) emite opinión técnica respecto de la viabilidad de la Autorización para vertimientos de aguas residuales a cargo de la Autoridad Nacional del Agua.

De acuerdo a la Ley 30327, el plazo para aprobar la Certificación Ambiental Global, incluyendo la correspondiente emisión de los informes técnicos que sustenta el otorgamiento de los títulos habilitantes por parte de las Entidades Autoritativas y la emisión de las opiniones técnicas, es de 150 días hábiles desde la recepción de la solicitud, prorrogables por 30 días hábiles adicionales en casos complejos.

Asimismo, dicha Ley establece que el monto a pagar por la Certificación Ambiental Global comprenderá el costo de evaluación del EIA-d y la emisión de los informes técnicos y opiniones técnicas correspondientes a los títulos habilitantes solicitados.

La resolución de aprobación de la Certificación Ambiental Global emitida por el SENACE contiene la aprobación del EIA-d, integrando los títulos habilitantes solicitados, establece la Estrategia de Manejo Ambiental del EIA-d²⁵ y señala las condiciones técnicas y obligaciones referidas a los permisos integrados.

Es importante señalar que el SENACE es la segunda instancia respecto al acto resolutorio de la Certificación Ambiental Global. En ese sentido, en caso el recurso impugnativo esté vinculado a alguno de los títulos habilitantes, el SENACE debe solicitar la opinión técnica correspondiente de Entidad Autoritativa antes de resolver dicho recurso.

Finalmente, la fiscalización de la Certificación Ambiental Global se encuentra a cargo del OEFA en lo que respecta al EIA-d y de las Entidades Autoritativas en lo que respecta a los títulos habilitantes integrados, según corresponda.

3.4. PRINCIPALES AVANCES DEL SENACE EN MATERIA DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL²⁶

De acuerdo con el material informativo “SENACE: Primeros 100 días de una nueva etapa en la gestión ambiental” y la información de la página web institucional del SENACE se pueden destacar los siguientes avances del SENACE, logrados desde el inicio de funciones (28 de diciembre de 2015) hasta abril de 2016:

²⁵ La Estrategia de Manejo Ambiental del EIA-d define las condiciones que tendrá en cuenta un titular para la debida implementación, seguimiento y control interno del Plan de Manejo Ambiental, Plan de Contingencias, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre que se incluyen dentro del EIA-d.

²⁶ La presente sección se basa exclusivamente en información obtenida del material informativo “SENACE: Primeros 100 días de una nueva etapa en la gestión ambiental” y de la página web institucional del SENACE. Información al mes de abril de 2016.

a) Documentos técnicos para mejorar la evaluación ambiental

Mediante Resolución Jefatural 112-2015-SENACE/J el SENACE ha aprobado el “Manual de Evaluación de EIA-d” para el sector Minería, el cual constituye el primer manual de evaluación de uso exclusivo para los evaluadores.

El “Manual de Evaluación de EIA-d” para el sector Minería tiene como objetivos: (i) establecer un flujo del proceso de evaluación de los EIA-d; (ii) definir tareas, actividades y responsabilidades de los evaluadores; (iii) implementar protocolos y pautas; y, (iii) estandarizar criterios técnicos de evaluación.

Por otro lado, mediante Resolución Jefatural 033-2016-SENACE/J el SENACE ha aprobado el documento técnico denominado “Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental” que constituye una guía de pautas sociales y relacionadas a la participación ciudadana en el marco de la evaluación de los EIA-d aplicables a los evaluadores del SENACE, a los titulares de proyectos y a los actores sociales.

Las “Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental” tienen como objetivos: (i) establecer pautas voluntarios para una mejor participación ciudadana con enfoque intercultural y de género; (ii) implementar lineamientos para la gestión preventiva de conflicto socio-ambientales; y, (iii) definir un acercamiento temprano con la población vinculada a proyectos de inversión.

b) Fortalecimiento de consultoras ambientales

El SENACE, por primera vez en el Perú, ha establecido normativa vinculada a las consultoras ambientales inscritas en el Registro Nacional de Consultoras Ambientales que tiene por finalidad mejorar la calidad de los estudios ambientales elaborados por dichas empresas.

En efecto, mediante Resolución Jefatural 090-2015-SENACE/J se aprobó la conformación mínima de equipos multidisciplinarios de las consultoras ambientales que elaboran estudios ambientales para los sectores Minería, Electricidad e Hidrocarburos, exigiendo a dichas empresas que cuenten con un equipo compuesto por seis especialistas de profesiones vinculadas a la evaluación del impacto ambiental de dichos sectores, quienes además deben tener por lo menos cinco años de experiencia en la materia.

Asimismo, mediante Resolución Jefatural 030-2016-SENACE/J se estableció la implementación progresiva de sistemas de gestión de calidad

en los procesos relacionados a los estudios ambientales a cargo de las consultoras ambientales, otorgando incentivos a aquellas que logren implementar dichos sistemas de gestión.

4. CONCLUSIONES

En los últimos años, el Perú ha sufrido una transición del modelo institucional ambiental transectorial, en el cual no existía un Ministerio u organismo rector en materia ambiental, sino que diversos actores del Estado eran competentes para regular y fiscalizar obligaciones en materia ambiental, así como para certificar la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de inversión, a un modelo concentrador, a cargo de una única entidad ambiental, el Ministerio del Ambiente, el cual centraliza y adscribe a su vez a todos los órganos que hoy en día ejercen competencias ambientales normativas, de certificación, fiscalización y sanción, entre otras.

A la fecha, existen dos órganos adscritos al Ministerio del Ambiente que vienen siendo fortalecidos por el Estado desde su creación, que son el OEFA y el SENACE, que son los que cuentan con mayor incidencia en las actividades económicas de los administrados.

Por el lado del OEFA, desde el año 2012 al 2015, se ha logrado: (i) incrementar las acciones de fiscalización y sanción ambiental; y, (ii) emitir más de cuarenta y cinco normas que desarrollan la potestad sancionadora de dicha entidad, referidas principalmente a tipificaciones de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicables a los diversos sectores bajo su ámbito.

Respecto de SENACE, podemos señalar que, a pesar de ser una entidad que ha entrado en funciones recientemente, a la fecha ha logrado lo siguiente: (i) generar confianza en los inversionistas dado que ha recibido y tramitado, sin sobresaltos, los expedientes vinculados a EIA-d de numerosos proyectos de inversión de gran envergadura; (ii) aprobar diversos documentos técnicos para estandarizar criterios técnicos de evaluación, entre otros; y, (iii) fortalecer a las consultoras ambientales, a través del establecimiento de un marco normativo aplicable a las mismas, vinculados a sistemas de calidad y conformación de los equipos multidisciplinarios a cargo de la evaluación de los expedientes de EIA-d.

