

CONDICIONES AMBIENTALES MÍNIMAS ANTE EL DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN LA AMAZONÍA: ANÁLISIS DEL CASO DE LA CARRETERA YURIMAGUAS - JEBEROS, LORETO

Carol Mora, Bryan Jara y Fátima Contreras



Con el apoyo de:

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION

CONDICIONES AMBIENTALES MÍNIMAS ANTE EL DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN LA AMAZONÍA: ANÁLISIS DEL CASO DE LA CARRETERA YURIMAGUAS - JEBEROS, LORETO

Carol Mora, Bryan Jara y Fátima Contreras



Con el apoyo de:

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION

CONDICIONES AMBIENTALES MÍNIMAS ANTE EL DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN LA AMAZONÍA: ANÁLISIS DEL CASO DE LA CARRETERA YURIMAGUAS - JEBEROS, LORETO

Política y Gobernanza Ambiental es un programa de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) que impulsa y contribuye al desarrollo de políticas públicas y regulación en materia de gestión ambiental y de los recursos naturales, así como en la consolidación de la institucionalidad ambiental en el Perú, con la finalidad de asegurar el desarrollo de inversiones e intervenciones sostenibles.

Edición: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Autores: Carol Mora Paniagua, Bryan Alberto Jara Palomino y Fátima Contreras Tellez
Colaboraciones: Jean Pierre Araujo Meloni, Lucía Palao Málaga, Patricia Pamela Torres Muñoz, Andrea Tello Meza, Federico Contreras Espinoza, Arlene Villanueva Vizcarra y Jhonny Salazar Cubillas
Diagramación y corrección de estilo: Arlene Villanueva Vizcarra
Foto de portada: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Mapas: Tania Galván, Consultora para la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

© Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Presidente: Jorge Caillaux Zazzali
Directora ejecutiva: Isabel Calle Valladares
Directora del Programa de Política y Gobernanza Ambiental: Carol Mora Paniagua
Coordinadora Regional de Loreto: Andrea Tello Meza
Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima
Teléfono: (+511) 612-4700
www.spda.org.pe

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Cita sugerida:

Mora Paniagua, Carol; Jara Palomino, Bryan; y Contreras Tellez, Fátima (2020). *Condiciones ambientales mínimas ante el diseño y construcción de carreteras en la Amazonía: análisis del caso de la carretera Yurimaguas - Jeberos, Loreto.* Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Esta investigación se llevó a cabo en el año 2020.

Primera edición: Setiembre 2022
Impreso en Perú.
Tiraje: 500 ejemplares
Impreso en: NEGRAPATA S. A. C.
Jr. Suecia 1470, Urb. San Rafael, Lima 01
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-10001
ISBN: 978-612-4261-81-7

La SPDA es una asociación civil sin fines de lucro que, desde su fundación en el año 1986, ha trabajado de manera ininterrumpida en la promoción de políticas y legislación ambiental en el Perú, trabajo que nos ha convertido en una de las organizaciones latinoamericanas, con fines educativos y científicos en materia ambiental más reconocidas.

Este informe ha sido desarrollado en el marco del proyecto “Infraestructura Sostenible Loreto”.

Con el apoyo de:

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION

Impreso en papel reciclado: Papel Nautilus fabricado con fibras recicladas postconsumo, cuenta con certificación FSC. Foldcote PEFC fabricado a partir de celulosa proveniente de fuentes renovables con gestión ambiental sostenible.



Fuente: www.mondigroup.com www.graphicpkg.com

ÍNDICE

1. CONTEXTO	4
2. OBJETIVO DEL DOCUMENTO	5
3. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE CARRETERA YURIMAGUAS - JEBEROS	6
4. OBLIGACIONES AMBIENTALES APLICABLES A LOS PROYECTOS DE CARRETERAS	8
4.1 La certificación ambiental como el acto administrativo que declara la viabilidad ambiental de un proyecto de inversión: el caso concreto del sector transporte	8
4.2 La oportunidad de la certificación ambiental	9
4.3 El fraccionamiento de la certificación ambiental en transportes	10
4.4 Sobre el estudio de alternativas como sustento del trazo de la carretera	11
4.5 El Proyecto Yurimaguas - Jeberos no estaría sujeto al régimen del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)	11
4.6 Sobre la autorización de desbosque	12
4.7 Consideraciones esenciales para solicitar la autorización de desbosque	14
4.8 Sobre la participación pública para proyectos de carreteras	14
4.9 Sobre la superposición de los proyectos de carreteras con las ANP y/o sitios estratégicos para la conservación	15
4.10 Sobre la ejecución de proyectos viales en las Zonas de Amortiguamiento de las ANP	16
4.11 Sobre la emisión de compatibilidad y la Opinión Técnica Previa Favorable - OTPV durante el proceso de evaluación impacto ambiental	17
4.12 Superposición de carreteras y sitios prioritarios para la conservación	19
4.13 Permisología ambiental exigible a los proyectos de carreteras	19
5. FISCALIZACIÓN AMBIENTAL Y FORESTAL POR LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS Y RESPONSABILIDAD FUNCIONAL	21
5.1 Sobre el inicio de actividades sin contar con estudio de impacto ambiental	21
5.2 Sobre el inicio de actividades sin contar con la autorización de desbosque	23
6. RECOMENDACIONES DE LA SPDA	25
Anexo 1: Clasificación anticipada de proyectos de carretera	27

1. CONTEXTO

La deforestación en la Amazonía peruana ha llegado a ascender en el 2019 a 134.6 mil hectáreas¹, siendo uno de los principales drivers de deforestación la instalación de carreteras que facilitan el acceso a zonas antes aisladas, constatándose que la intensidad de deforestación es significativamente alta en la proximidad de ejes viales, llegando a comprender alrededor del 29% de la superficie deforestada.²

Frente a ello, se ha elaborado el presente documento a fin de dar a conocer cuáles son las condiciones ambientales mínimas frente al desarrollo de proyectos de carreteras en la Amazonía, a partir de los hallazgos legales identificados en el marco del Tramo I de la carretera Yurimaguas - Jeberos, así como también de brindar aportes y recomendaciones respecto del Tramo II y, en general, para el proceso de planificación de infraestructura vial en la región Loreto en el marco del principio de mejora continua que rige el marco institucional ambiental.

1 Monitoring of the Andean Project – MAAP. MAAP Síntesis 2019: Hotspots y Tendencias de Deforestación en la Amazonía. Febrero de 2020. Fuente: <https://maaproject.org/2020/sintesis-2019/>

2 Global Green Growth Institute, German Development Institute; y SERFOR. Interpretación de la dinámica de la deforestación en el Perú y lecciones aprendidas para reducirla. Documento de Trabajo. Octubre de 2015. P. 16.

An aerial photograph showing a long, winding dirt road that cuts through a dense, green forested area. The road starts from the bottom left and curves towards the top right. The surrounding landscape is a mix of lush green trees and some cleared areas. In the background, the road continues into the distance under a bright blue sky with scattered white clouds. The overall scene depicts a rural or undeveloped area with a significant natural resource base.

2. **OBJETIVO** DEL DOCUMENTO

Identificar los permisos ambientales aplicables y exigibles ante el diseño y construcción de carreteras; así como del marco de fiscalización ambiental vinculado a los referidos proyectos de inversión, tomando como referencia el proyecto de carretera Yurimaguas - Jeberos. Para ello, se darán a conocer los requisitos y las obligaciones ambientales correspondientes.

3. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE CARRETERA YURIMAGUAS - JEBEROS

El proyecto de carretera Yurimaguas - Jeberos (en adelante el “Proyecto”) se encuentra ubicado entre los distritos de Yurimaguas y Jeberos, provincia del Alto Amazonas, departamento de Loreto, y cuenta con una extensión total de 81 km, siendo que la ruta proyectada comprende la Ruta LO-107. El Proyecto ha sido considerado como un objetivo estratégico para la conectividad y competitividad regional en Loreto, según su Plan de Desarrollo Regional Concertado Loreto al 2021.³

La ejecución del Proyecto inició en agosto de 2017 con la suscripción del Contrato N° 095-2017-GRL-GRI mediante el cual se acordó el inicio de obras de su Tramo I (Yurimaguas - Jeberillos), que comprende una distancia total de 27 km + 804 m, culminando el 29 de noviembre de 2018.⁴

Al respecto, tenemos que, en esta primera fase, la SPDA determinó que la ejecución de este Tramo I se habría realizado presuntamente sin cumplir con las obligaciones ambientales del caso, conforme a lo siguiente:

- Al 16 de abril de 2019, tenemos que la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA) del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) informó que su despacho no habría recibido para evaluación el instrumento de gestión ambiental, esto es, el Estudio de Impacto Ambiental semidetallado del Proyecto.⁵ Al respecto, conforme indicamos líneas arriba, el Tramo I de la obra habría culminado el 29 de noviembre de 2018 y la información registrada del MTC es de abril del 2019.
- Adicionalmente, conforme a lo informado por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR)⁶, hasta el 12 de marzo de 2019 el Proyecto no contaba con la autorización de desbosque correspondiente, la cual según el marco legal vigente habilita a los titulares de derechos al retiro de cobertura forestal con el propósito de desarrollar una actividad productiva que no tenga como fines su manejo forestal sostenible, tales como la construcción de carreteras, entre otras.

En este sentido, no contar con certificación ambiental ni con autorización de desbosque previamente aprobadas, generó que no se gestionen de forma anticipada los impactos ambientales del Proyecto, lo cual puede constatarse con la información recopilada del mapa generado por la SPDA mediante imágenes satelitales proporcionados por el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático; el cual muestra el estado del patrimonio forestal después de la construcción del Tramo I del Proyecto, identificándose hasta una deforestación de 66 hectáreas⁷ hasta el 09 de abril del 2019.

3 Aprobado por Ordenanza Regional N° 014-2015-GRL-CR. P. 128.

4 Sistema de Información de Obras Públicas de la Contraloría General de la República – INFOBRAS. Es preciso indicar que la entidad pública encargada de la ejecución de la obra es la responsable del registro y actualización de la información en esta plataforma.

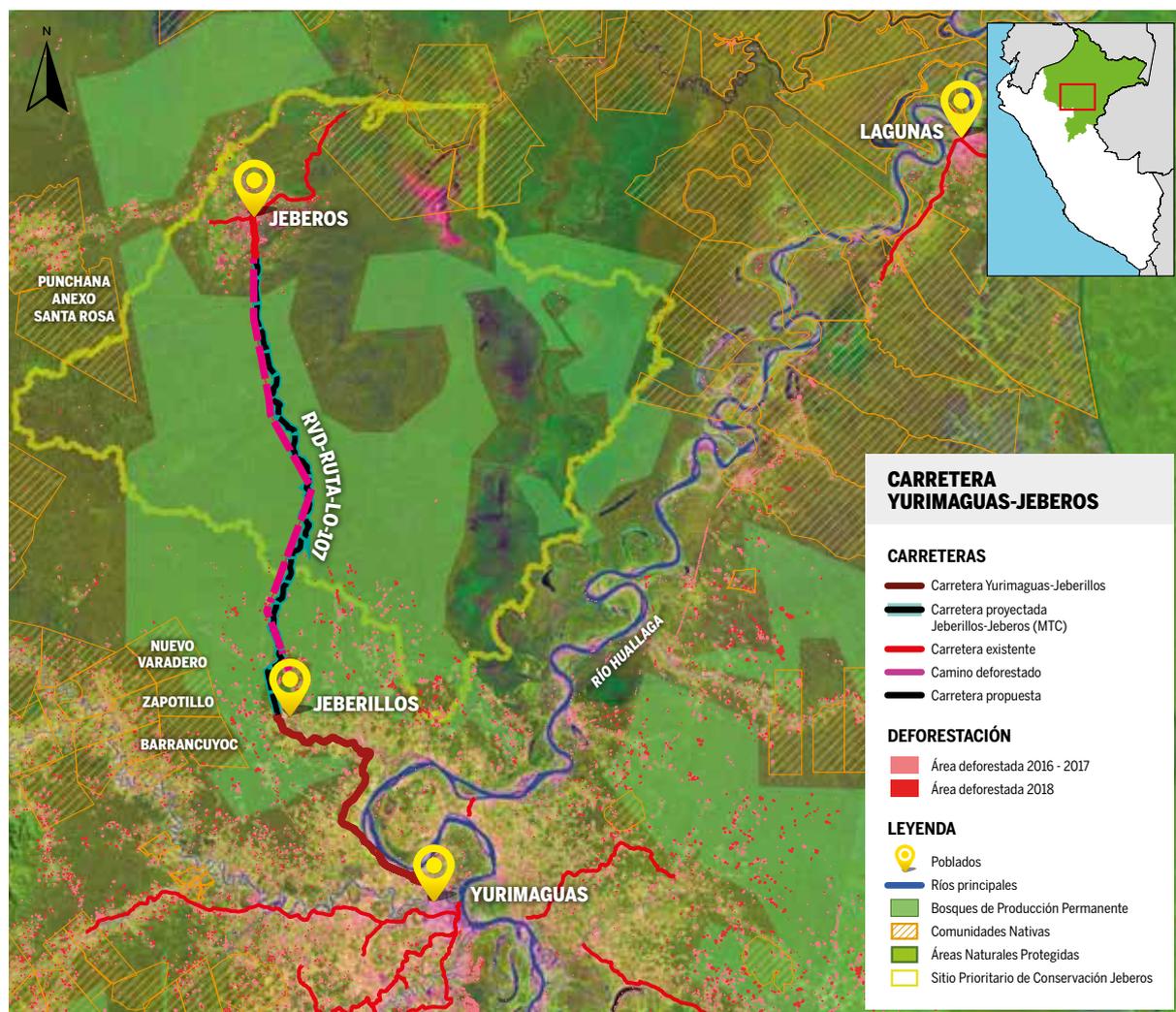
5 Información proporcionada mediante correo institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones del 16 de abril de 2019.

6 Memorando N° 0142-2019-MINAGRI-SERFOR/DGGSPFFS-DGSPF.

7 Proporcionadas por el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.

Asimismo, respecto a la valoración económica del patrimonio natural, tenemos que las pérdidas económicas asociadas a la ejecución de este Proyecto han sido estimadas por el SERFOR **hasta un aproximado de un millón novecientos once mil ciento ocho soles (S/ 1 911 108.38)**, solo en relación con el carbono forestal perdido y al costo de restauración estimado, siendo necesario señalar que esta valoración ha sido solo parcial, debido a que la entidad precisó que se carece de información que permita cuantificar la totalidad del daño, por lo que se podría inferir que la pérdida real supera lo anteriormente mencionado.⁸

Figura 1: Proyecto de carretera Yurimaguas - Jeberos



Tania Galván - Consultora para la SPDA

8 A través del Informe Técnico N° 49-2019-MINAGRI-SERFOR-DGIOFFS/DIV.

4. OBLIGACIONES AMBIENTALES APLICABLES A LOS PROYECTOS DE CARRETERAS

Conforme a lo mencionado anteriormente, el presente documento busca presentar los hallazgos identificados con relación al Tramo I del Proyecto para a partir de ello presentar las contingencias ambientales asociadas, así como las recomendaciones ante un eventual Tramo II, siempre que su necesidad se sustente técnicamente, así como para proyectos planificados y/o en etapa de diseño. Al respecto, hemos identificado los siguientes temas clave:

4.1 La certificación ambiental como el acto administrativo que declara la viabilidad ambiental de un proyecto de inversión: el caso concreto del sector transporte

En la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley del SEIA) se establece como obligación que todos 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 impactos ambientales negativos significativos deberán contar necesariamente con una certificación ambiental previamente a su ejecución. La certificación ambiental es la resolución que emite la autoridad competente aprobando el estudio de impacto ambiental correspondiente.

La competencia en cuanto al proceso de certificación de carreteras es conforme a lo siguiente:

Cuadro 1: Competencia en el proceso de certificación de carreteras

Autoridad evaluadora	Instrumento de gestión ambiental
Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE	<ul style="list-style-type: none">• Evaluación Preliminar (EVAP)• Estudios de Impacto Ambiental detallado (EIA-d)• Informes Técnicos Sustentatorios (ITS) de proyectos con EIA-d• Declaración de Impacto Ambiental (DIA) como resultado de la EVAP.
Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC	<ul style="list-style-type: none">• Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-Sd)• ITS de proyectos con EIA-Sd• DIA de proyectos con clasificación anticipada

Elaboración SPDA

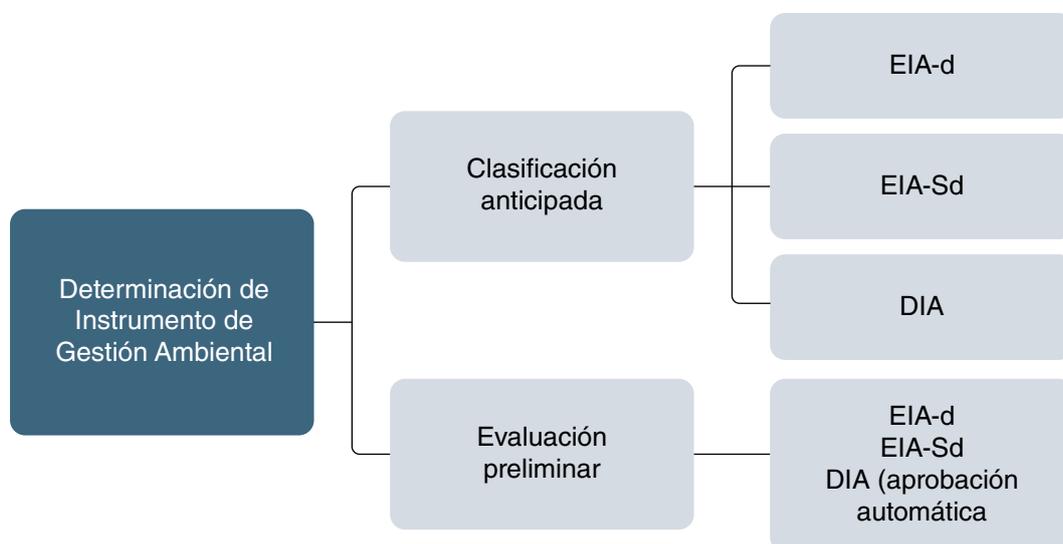
4.2 La oportunidad de la certificación ambiental

Respecto a la oportunidad, tenemos que las normas del SEIA establecen que no **podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades referidas anteriormente y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitirles, concederlas o habilitarlas si no se cuenta previamente con la certificación ambiental** contenida en la resolución expedida por la autoridad competente. En la misma línea, en el artículo 17° del Decreto Supremo N° 004-2017-MTC, Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes⁹ (en adelante RPA), tenemos que, para el inicio de ejecución de las obras comprendidas en la certificación ambiental, el titular del proyecto deberá contar, además de la certificación ambiental, **con las licencias, permisos y demás autorizaciones administrativas que correspondan, según las características del proyecto**. Es decir, el estudio ambiental aprobado no es el único requisito exigible a nivel ambiental antes de la ejecución de actividades de carreteras.

Ahora bien, en el artículo 39° del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, se regula el procedimiento de clasificación anticipada mediante el cual las autoridades ambientales competentes habilitadas pueden clasificar y aprobar términos de referencia para proyectos que presenten características comunes o similares, en cuyo caso los titulares presentarán directamente el estudio ambiental elaborado, para su revisión y aprobación. En ese sentido, el MTC a través de su RPA, clasifica de forma anticipada los proyectos de inversión con características comunes o similares. Para mayor detalle revisar el Anexo 1 del presente informe.

Cabe precisar que, los titulares de los tipos de proyectos que no se encuentren mencionados en dicha clasificación deberán solicitar su clasificación mediante la presentación de la EVAP ante el SENACE.

Figura 2: Determinación de la categoría de IGA



Elaboración SPDA

En esta línea, tenemos que para el procedimiento de viabilidad técnica de los proyectos de infraestructura vial seguidos en el marco del INVIERTE.PE, la certificación ambiental es un requisito previo que debe ser obtenido para la ejecución de actividades de carreteras.

9 Modificado posteriormente por el Decreto Supremo N.º 008-2019-MTC.

Como sabemos, el ciclo de viabilidad de los proyectos de inversión pública consta de 4 etapas: i) Programación Multianual de Inversiones; ii) formulación y evaluación; iii) ejecución; y, iv) funcionamiento. Los momentos clave en este ciclo, a fin de asegurar el desarrollo de los proyectos de carretera son el segundo y el tercero.

En la segunda etapa del ciclo se determina y fundamenta la pertinencia de la ejecución del proyecto, así como los objetivos que persigue y el desarrollo del estudio técnico que sustente su dimensionamiento. Como veremos más adelante, la determinación del trazo del proyecto deberá responder a la opción más sostenible considerando una evaluación previa de alternativas que consideren aspectos ambientales, sociales y económicos. Mientras que, la tercera etapa, de ejecución, considera la elaboración del expediente técnico y la tramitación de todos los estudios, certificaciones, autorizaciones y licencias necesarias para el inicio de actividades del proyecto de infraestructura vial. En esta etapa, se deberá obtener la certificación ambiental correspondiente previa clasificación del instrumento de gestión ambiental, así como todos los títulos habilitantes que se mencionan más adelante en este informe.

En el caso concreto, la ejecución del Tramo I del proyecto Yurimaguas – Jeberos fue ejecutado en el marco del INVIERTE.PE por la modalidad de licitación pública a través de la contratación de una empresa constructora. Sin embargo, como hemos mencionado, ni la empresa constructora ni la autoridad licitadora elaboraron el estudio de impacto ambiental que corresponde para la certificación ambiental del proyecto de carretera, según lo verificado en la respuesta a la solicitud de acceso a la información pública atendida por el MTC, por lo que se procedió al inicio de obras en un escenario de incumplimiento de esta obligación ambiental.

Entonces, teniendo en cuenta que la etapa más estratégica para obtener la certificación ambiental es la etapa de ejecución del INVIERTE.PE, la autoridad que promueve el proyecto de inversión deberá asegurarse de cumplir con los permisos ambientales necesarios antes al inicio de obras.

4.3 El fraccionamiento de la certificación ambiental en transportes

Con relación a la vigencia de la certificación ambiental, ésta tiene una duración máxima de 5 años y su pérdida de vigencia opera de forma automática luego de transcurrido dicho plazo sin haber iniciado actividades.¹⁰ Para el otorgamiento de una nueva certificación, el titular deberá presentar un nuevo estudio de impacto ambiental.

En el caso concreto del sector transportes existe la excepción de que pueda tramitarse una certificación ambiental fraccionada. El régimen general del SEIA no admite el fraccionamiento de actividades para categorías de estudios ambientales de menor categoría. Los supuestos excepcionales en que se admite el fraccionamiento en transporte son:

- Que sean de naturaleza vial, aprobados o viabilizados, según corresponda, por tramos; o, que durante el proceso de consistencia entre el Estudio de Preinversión o Ficha Técnica Estándar y el Expediente Técnico, se ejecute por tramos.
- Infraestructura ferroviaria y/o sistemas de transporte masivo que se desarrollen en zonas urbanas o interurbanas, por tramos.

10 El Ministerio del Ambiente se ha pronunciado sobre la pérdida de vigencia automática, señalando que “no corresponde establecer una obligación adicional de las autoridades competentes en el marco del SEIA para que emitan un acto administrativo eminentemente declarativo de la pérdida de vigencia, considerando que (...) establecen una consecuencia jurídica inmediata de pérdida de vigencia de la certificación ambiental en razón del transcurso del plazo de cinco (5) años sin haber iniciado la ejecución del proyecto”. Fuente: Informe N° 00902-2019-MINAM/VMGA/DGPIGA.

Ahora bien, en tanto estamos ante una situación excepcional y para impedir que el fraccionamiento no permita la mirada integral de los impactos ambientales de las actividades en el territorio, en el artículo 21° del RPA se establecen las siguientes condiciones:

- **La categoría de los proyectos que se ejecuten por tramos corresponderá a la clasificación del proyecto en su integridad.** En el caso concreto del Proyecto la categoría aplicable es la de EIA-Sd.
- **El titular del proyecto tramita la certificación ambiental fraccionada** por cada uno de los tramos.
- **A partir de la segunda certificación y de manera consecutiva, la Estrategia de Manejo Ambiental deberá integrar las medidas de manejo ambiental de la etapa de operación** señaladas en los instrumentos de gestión ambiental de cada tramo aprobado, según corresponda, a fin de establecer medidas integrales para el proyecto en dicha etapa.
- **La última certificación ambiental fraccionada integra las anteriores,** ésta es la que rige para todo el proyecto de inversión y se sujeta al proceso de actualización del estudio ambiental.

4.4 Sobre el estudio de alternativas como sustento del trazo de la carretera

En el artículo 29° del RPA del sector transportes se establecen disposiciones que deben ser observadas por parte del titular para la elaboración de los IGA de los proyectos de infraestructura vial y el contenido de estos. Un punto fundamental a tomar en cuenta es la sustentación de la determinación de la ubicación de los componentes principales y auxiliares de cada proyecto, el cual debe ser producto de un análisis de alternativas realizado cuando éste se encuentre a nivel de formulación y evaluación, es decir, la selección del sitio debe encontrarse sustentada técnicamente.

Este estudio consta de una evaluación de alternativas para el desarrollo del proyecto, la cual se realiza a través de la ponderación de los aspectos ambientales, sociales y económicos, además de la evaluación de los posibles riesgos que puedan afectar su viabilidad a fin de determinar aquella óptima para su ejecución.

En ese sentido, todos los proyectos de infraestructura vial deberán realizar este análisis a fin de determinar el trazo que implique el menor impacto ambiental posible, el beneficio social o la mitigación de conflictos sociales que se pudieran ocasionar por la construcción de una carretera y el beneficio económico que se pudiera obtener como resultado de su ejecución. Todos los aspectos son igual de relevantes al momento de adoptar una decisión sobre el sitio seleccionado.

4.5 El Proyecto Yurimaguas - Jeberos no estaría sujeto al régimen del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)

A inicios del 2020, se aprobó el Decreto Supremo N° 040-2019-MTC, que otorga un nuevo plazo para la adecuación ambiental de actividades, proyectos y/o servicios que no cuenten con la certificación ambiental prevista en el RPA del sector transportes. El instrumento para esta adecuación se concretiza con la presentación de un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), aplicable para actividades en curso y que no han contado con una certificación ambiental aprobada hasta la entrada en vigor de este decreto supremo, esto es, hasta el 02 de enero de 2020.

Es importante señalar que el PAMA es un instrumento de gestión ambiental que permite a los titulares de actividades en curso antes de la aprobación de la legislación correspondiente, que no cuentan con un instrumento de gestión ambiental aprobado, implementar medidas para adecuar los impactos ambientales generados y sus eventuales consecuencias, así como medidas preventivas y/o permanentes para contribuir a la sostenibilidad de la actividad durante todo su ciclo de vida. Dentro de la tipología de instrumentos de gestión ambiental vigentes, éste es uno que busca la adecuación de actividades en curso en la medida que no le podrían ser exigibles las mismas reglas de juego que a nuevas actividades, debiendo tener un plazo legal para adaptarse y gestionar los impactos ya generados.

En el caso concreto del proyecto Yurimaguas - Jeberos dicha adecuación no sería viable legalmente para ninguno de los tramos, ya que, en el primer caso, es un proyecto que ya ha culminado su ejecución; mientras que, respecto del Tramo II, éste no se encuentra en curso.

Es importante señalar que desde la SPDA consideramos que, la aprobación de un nuevo plazo para la regularización de los proyectos de inversión no es compatible con los propios esfuerzos del MTC, entidad que, a través de distintas normas y proyectos normativos, busca actualizar y optimizar el régimen de protección y de fiscalización ambiental del sector, así como ordenar las reglas de juego para los titulares de proyectos de inversión sobre la base del enfoque preventivo. Ampliar el abanico de opciones para formalizar actividades que debieron desarrollarse con un IGA preventivo, dentro del marco legal y sobre la base del enfoque de anticipar impactos, reducirlos y/o mitigarlos no conversa con los objetivos del PAMA a través del cual se remedian impactos o incluso daños ya generados y adecúan medidas de manejo a intervenciones ya ejecutadas.

Con la aprobación del Decreto Supremo N° 040-2019-MTC, se está dando la oportunidad de “adecuación” a actividades de transportes como carreteras que ya vienen siendo ejecutadas. Esta adecuación no encuentra sustento considerando que, el RPA se encuentra vigente desde el 2017 y aún antes tenemos el reglamento del SEIA que se encuentra vigente desde el 2009. De esta manera, no podemos aducir que tramos de carreteras o de interconexión vial construidos sin IGA ameritan una “adecuación”.

Incluso el propio RPA del sector transportes establece que no se evaluarán los estudios ambientales presentados con posterioridad al inicio de las obras o actividades comprendidas en la certificación ambiental solicitada o en su modificación. De presentarse estos casos, se declarará la improcedencia de la solicitud de certificación ambiental, remitiéndose dicha información a la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental para que implemente las medidas que el caso corresponda.

4.6 Sobre la autorización de desbosque

El desbosque consiste en el retiro de la cobertura forestal mediante cualquier método que conlleve la pérdida del estado natural del recurso forestal, en áreas comprendidas en cualquier categoría del patrimonio nacional forestal y de fauna silvestre, para el desarrollo de actividades productivas que no tengan como fines su manejo forestal sostenible, lo que incluye la instalación de infraestructura, la apertura de vías de comunicación y la producción o transporte de energía.¹¹

“ Para adecuar los impactos ambientales generados y sus eventuales consecuencias, así como medidas preventivas y/o permanentes para contribuir a la sostenibilidad de la actividad durante todo su ciclo de vida. ”

11 Artículo 36 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Todo proyecto de infraestructura vial que se proyecte en el ámbito de la cuenca amazónica y que implique el retiro de cobertura forestal debe contar, además de una certificación ambiental, con una autorización de desbosque¹², previo a la ejecución de actividades.

Las actividades de desbosque se deben realizar buscando minimizar los impactos ambientales a niveles tolerables, aplicando la jerarquía de mitigación, y de conformidad con las obligaciones establecidas en la autorización otorgada por la autoridad forestal.

El SERFOR es la autoridad forestal y de fauna silvestre competente para otorgar la autorización de desbosque, cuando al proyecto vial le corresponda algunos de los siguientes instrumentos de gestión ambiental:

- DIA
- EIA-Sd
- EIA-d
- Instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA, a cargo de la autoridad del nivel nacional que corresponda, tal como, por ejemplo, la Ficha Técnica Socioambiental (FITSA) y el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA).

En cuanto a las acciones de supervisión y fiscalización de la autorización de desbosque, éstas son de competencia de la autoridad que la otorgó. Por lo tanto, la autoridad competente para supervisar y fiscalizar las autorizaciones de desbosque otorgadas en el marco de un proyecto vial, al que corresponda alguno de los instrumentos de gestión ambiental indicados, es el SERFOR. Por otro lado, cuando se trate de un desbosque no autorizado, la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre, ejercida en Loreto por la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna silvestre, es la autoridad competente para ejercer la potestad sancionadora.

Como hemos mencionado, líneas arriba conforme a lo informado por el SERFOR¹³, hasta el 12 de marzo de 2019, el Proyecto no contaba con la autorización de desbosque correspondiente.

Realizar el retiro de la cobertura forestal sin la autorización de desbosque respectiva constituye infracción administrativa. Es así que, el retiro de la cobertura forestal sin contar, de manera previa, con la correspondiente autorización de desbosque es pasible de sanción administrativa, tal como lo señala el literal d) del numeral 207.3 del artículo 207 del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015- MINAGRI, que tipifica de manera específica como infracción muy grave: *“realizar el desbosque, sin contar con autorización”* y, que puede ser sancionada con una multa de hasta 5000 UIT.¹⁴

Así también, es pasible del inicio de una denuncia penal, de acuerdo con el artículo 310 del Código Penal que tipifica que *“el que destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, bosques u otras formaciones vegetales naturales o cultivadas que están legalmente protegidas, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años”*.

12 Artículo 60 del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes.

13 Memorando N° 0142-2019-MINAGRI-SERFOR/DGGSPFFS-DGSPF.

14 Es preciso indicar que los rangos de multas previstos en el artículo 209 del RGF ya no se aplican a la fecha, pues, según el DSN° 011-2016-MINAGRI, para la graduación de la multa se aplica la metodología aprobada por el SERFOR, privilegiándose con ello el principio de razonabilidad y ya no la aplicación de un rango de multa predeterminado.

4.7 Consideraciones esenciales para solicitar la autorización de desbosque

El diseño de un proyecto de carretera debe considerar las alternativas disponibles a fin de optar por la opción que genere menor impacto ambiental y social. Así, la evaluación de impacto ambiental debe demostrar que la actividad propuesta no puede llevarse a cabo en otro lugar y que la alternativa técnica propuesta garantiza el cumplimiento de los estándares ambientales legalmente requeridos. Esto es compatible con lo señalado en el 4.1.3 precedente.

Asimismo, se deberá asegurar que el área materia de desbosque es la mínima posible y se llevará a cabo con la mejor tecnología, prácticas y métodos existentes para reducir los impactos ambientales y sociales, incluyendo evitar las áreas de alto valor de conservación.¹⁵

Adicionalmente, en caso de proceder el desbosque, **el solicitante deberá habilitar un área de compensación ecosistémica de dimensiones equivalentes a las áreas afectadas, en la forma que indique la autoridad forestal y de fauna silvestre competente.**¹⁶

4.8 Sobre la participación pública para proyectos de carreteras

La participación pública es un derecho humano fundamental de todas las personas que se garantiza a través de mecanismos participativos en los procesos de tomas de decisión de distintos niveles con la finalidad de incluir sus aportes, consultas y observaciones realizadas de manera responsable en la decisión final. Por ello, en el marco del SEIA se exige la incorporación de mecanismos de participación en los procesos de evaluación de impacto ambiental antes y durante la elaboración de los IGA correspondientes; así como una vez la certificación ambiental haya sido otorgada.

En el caso del sector transporte, el RPA ha establecido que los mecanismos de participación ciudadana sean implementados durante las etapas del ciclo de inversiones de los proyectos de infraestructura de carreteras.

Para ello, se deberá presentar un Plan de Participación Ciudadana (PPC) en donde se incorporan los mecanismos a implementar en cada etapa de evaluación, identificando el público objetivo presente en el área de influencia directa e indirecta a quien se dirigirán dichos mecanismos y su respectivo cronograma. El RPA del sector transporte establece que, cuando el proyecto clasificado amerite la presentación de un DIA producto de una EVAP, el PPC deberá implementarse y acompañar los resultados de éste en la DIA de manera complementaria para su otorgamiento.

Cuando el proyecto amerite un EIA-Sd o EIA-d producto de una EVAP, el PPC debe ser aprobado junto con la resolución de clasificación y se implementará de manera que los resultados de los mecanismos de participación acompañen al IGA y continúe su implementación durante su evaluación.

“ En el proceso de evaluación de impacto ambiental se deberá garantizar el ejercicio de este derecho habilitando espacios de intercambio entre los formuladores del proyecto y la ciudadanía de manera temprana e informada a fin de fortalecer el diseño del proyecto de carretera. ”

15 Artículo 36 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

16 Ibidem

El RPA puntualiza que, en caso un proyecto de carretera cuente con una clasificación anticipada, el PPC se presenta junto con el IGA y se implementará antes, durante y después de la evaluación ambiental.

En el caso concreto, si se justifica técnicamente y procede legalmente la ejecución del Tramo II de la carretera Yurimaguas - Jeberos, **en el proceso de evaluación de impacto ambiental se deberá garantizar el ejercicio de este derecho habilitando espacios de intercambio entre los formuladores del proyecto y la ciudadanía de manera temprana e informada a fin de fortalecer el diseño del proyecto de carretera.**

4.9 Sobre la superposición de los proyectos de carreteras con las ANP y/o sitios estratégicos para la conservación

Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) constituyen espacios continentales y/o marinos cuya finalidad es conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico por su contribución al desarrollo sostenible del país.¹⁷ Cada ANP cuenta con un Plan Maestro, el cual constituye el instrumento de planificación de primer nivel. En él se determinan los objetivos de conservación de las áreas y se definen las acciones a realizar para alcanzarlos. Dependiendo de la clase de ANP, las actividades permitidas que se podrían desarrollar dentro de ellas son variable.

Las ANP pueden ser de administración nacional, a cargo del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) que conforman Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE); de administración regional denominadas Áreas de Conservación Regional (ACR), a cargo del gobierno regional; y privada, a cargo del titular del área. Su establecimiento, a excepción de las áreas de conservación privada, son de carácter definitivo, por lo que la reducción física o modificación legal de las áreas del SINANPE sólo podrá ser aprobada por Ley.

En virtud de ello, se distribuyen de la siguiente manera:

Cuadro 2: Clasificación de Áreas Naturales Protegidas según su uso

Uso indirecto	Uso directo
<ul style="list-style-type: none"> • En estas áreas está permitida la investigación científica no manipulativa, recreación y turismo en zonas apropiadamente designadas y manejadas para ello. • No se permite la extracción de recursos naturales, modificaciones y transformaciones del ambiente natural. • Las ANP de uso indirecto son: <ul style="list-style-type: none"> • Parque Nacional • Santuario Histórico • Santuario Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • En estas áreas está permitido el aprovechamiento de recursos naturales, principalmente por población local y otros usos compatibles con los objetivos del ANP. • Las ANP de uso directo son: <ul style="list-style-type: none"> – Reserva paisajística – Refugio de vida silvestre – Reserva nacional – Reserva comunal – Bosque de protección – Coto de caza

Elaboración SPDA

17 Artículo 1° de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834.

Mediante el Decreto Supremo N° 005-2018-MTC que aprobó varias disposiciones aplicables a los proyectos de infraestructura vial para la actualización y/o modificación del Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras - SINAC, **se estableció que los proyectos de infraestructura vial deben desarrollarse en cumplimiento a las obligaciones ambientales y de ANP establecidas en el marco normativo nacional así como aquellas que garantizan la protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (PIACI).**

En cumplimiento de esta norma, el MTC actualizará y/o modificará el SINAC, en coordinación con las autoridades regionales y locales cuando corresponda, a fin de excluir, de conformidad con la legislación vigente, las rutas y/o tramos viales proyectados, cuya trayectoria comprenda, por ejemplo:

- ANP de uso indirecto
- Reservas Territoriales o Indígenas
- ANP de uso directo y Zonas de Amortiguamiento que no cuenten con la emisión de compatibilidad por parte de SERNANP.

4.10 Sobre la ejecución de proyectos viales en las Zonas de Amortiguamiento de las ANP

Cada ANP cuenta con Zonas de Amortiguamiento - ZA, las cuales constituyen zonas adyacentes a ellas, que por su naturaleza y ubicación requieren un tratamiento especial para garantizar la conservación del área protegida. La extensión de estas áreas es definida en el Plan Maestro a fin de evitar que las actividades que se realicen en ellas no pongan en riesgo el cumplimiento de los fines del ANP.¹⁸

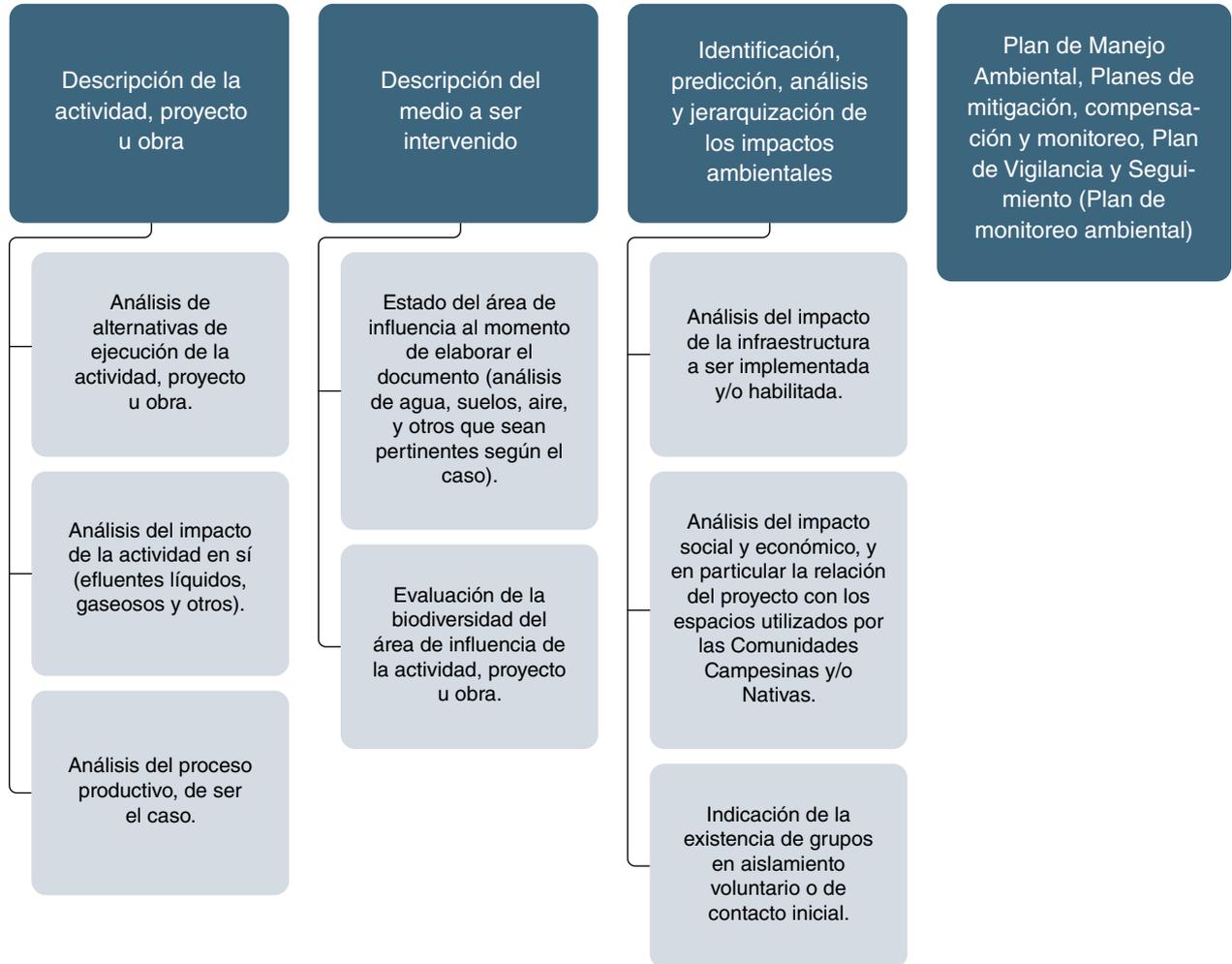
Por ello, las entidades públicas deben considerar la condición especial que tienen las ZA¹⁹ en sus planes y programas de desarrollo local o alguno para la planificación del territorio, así como para el diseño y ejecución de proyectos de infraestructura vial.

Siempre que sea compatible con la categoría de ANP y los objetivos de conservación, los EIA de actividades, proyectos u obras que se desarrollen en una ANP o su ZA, deberán de contemplar, de conformidad con el Artículo 95° del Reglamento de la Ley de ANP, y sin perjuicio de lo exigido por cada sector competente y considerando el nivel de su ejecución, lo siguiente:

18 Artículo 25 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

19 Artículo 4.2 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG.

Figura 3: Consideraciones para la elaboración de los EIA



Elaboración SPDA

4.11 Sobre la emisión de compatibilidad y la Opinión Técnica Previa Favorable (OTPV) durante el proceso de evaluación impacto ambiental

Para el otorgamiento de derechos orientados al aprovechamiento de recursos naturales y/o a la habilitación de infraestructura en las ANP de administración nacional, en las ACR o en sus ZA las entidades de nivel nacional, regional o local que resulten competentes solicitarán al SERNANP, de forma previa, la emisión de la compatibilidad y de la OTPV, teniendo en consideración lo siguiente:

Cuadro 3: Consideraciones para el otorgamiento de la Emisión de compatibilidad y la Opinión Técnica Previa Favorable

Acto	Descripción	Consideraciones	Plazo legal
Emisión de compatibilidad (EC)	<p>Analiza la posibilidad de concurrencia de una propuesta de actividad, con respecto a la conservación del ANP nacional o del ACR, en función a la categoría, zonificación, Plan Maestro y objetivos de creación del área en cuestión.</p> <p>La compatibilidad que verse sobre la ZA de una ANP de administración nacional será emitida en función al ANP en cuestión.</p> <p>Incluirá los lineamientos generales, así como los condicionantes legales y técnicos para operar en el ANP y en su ZA.</p>	<p>La EC se solicita al SERNANP de manera previa al otorgamiento de derechos orientados al aprovechamiento de recursos naturales, y/o a la habilitación de infraestructura en las ANP de administración nacional, y/o sus ZA, o en las ACR.</p> <p>Precisión: No cabe la EC respecto de aquellas actividades complementarias a una actividad que ya cuente con un pronunciamiento de compatibilidad favorable por parte del SERNANP, siempre que se encuentre dentro de la misma área geográfica.</p>	No mayor a 30 días
Opinión Técnica Previa Favorable (OTPF)	<p>Se evalúa el contenido del IGA correspondiente a una actividad, obra o proyecto específico a realizarse al interior de un ANP de administración nacional, su ZA, o de un ACR, a fin de pronunciarse sobre su viabilidad ambiental, en virtud de los aspectos técnicos y legales correspondientes a la gestión del ANP.</p>	<p>El IGA exigido por la legislación respectiva, sólo podrá ser aprobado por la autoridad competente si cuenta con la OTPF del SERNANP.</p> <p>Previamente a la elaboración del IGA correspondiente la autoridad competente solicitará al SERNANP la Opinión Técnica sobre los Términos de Referencia para la elaboración de este (en un plazo no mayor a 15 días).</p>	No mayor a 30 días

Elaboración SPDA

Los derechos otorgados por las entidades competentes sobre las actividades propias de la operación deberán ser comunicados y coordinados previamente con las Jefaturas de las ANP.

Las actividades propias de la operación (ingreso de personal, transporte de sustancias peligrosas, explosivos, entre otras al interior de un ANP de administración nacional, y/o de su ZA, o al interior de un ACR), deberán ser previamente comunicadas y coordinadas con las Jefaturas de las ANP, o con la Dirección de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas - DGANP, según corresponda.

Aunque a la fecha en el caso concreto del proyecto Yurimaguas - Jeberos no se ha identificado un supuesto de superposición, es importante señalar que cualquier proyecto de carretera proyectado o en ejecución que suponga una superposición y/ o posible afectación de un ANP deberá transitar por los procesos antes señalados.

4.12 Superposición de carreteras y sitios prioritarios para la conservación

En el 2016, mediante Ordenanza Regional N° 025-2016- GOREL-CR, se creó el Sitio Prioritario para la Conservación de la Diversidad Biológica (SPC) Jeberos, el cual conforme a lo señalado en la norma representa un territorio ecológicamente valioso y que sirve para la implementación de estrategias de conservación de la diversidad biológica. Aunque estos espacios no constituyen un ANP en el ámbito del SINANPE, sí buscan garantizar un enfoque de protección que beneficie en prioridad a las poblaciones asentadas en el ámbito de los sitios prioritario.

La eventual construcción del Tramo II del Proyecto debe considerar esta variable, especialmente teniendo en cuenta que esta declaración como SPC es una iniciativa del propio gobierno regional en virtud a los valores ambientales de la referida área.

4.13 Permisología ambiental exigible a los proyectos de carreteras

De acuerdo con el Anexo I de los Términos de Referencia - TdR para elaborar estudios ambientales de los proyectos del sector transportes que cuenten con clasificación anticipada aprobados por la Resolución Ministerial 741 y 891-2019-MTC/01.02, se establece que los proyectos de inversión, cuando así lo amerite, necesitan contar con títulos habilitantes para su viabilidad ambiental. Estos títulos son adicionales a la certificación ambiental y deben ser obtenidos antes del inicio de actividades:

Cuadro 4: Títulos habilitantes adicionales

Título habilitante	Autoridad que lo otorga	Base legal
Acreditación de la Disponibilidad Hídrica, con la que se cumple la aprobación de Estudios de Aprovechamiento Hídrico para obtención de la Licencia de Uso de Agua	ANA	Decreto Supremo N° 001-2010- AG, Reglamento de la Ley N.º 29338, Ley de Recursos Hídricos
Autorización para ejecución de obras de aprovechamiento hídrico	ANA	Decreto Supremo N° 001-2010- AG, Reglamento de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos
Autorización para ocupar, utilizar o desviar los cauces, riberas, fajas marginales o los embalses de las aguas	ANA	DS-005-2016-MINAM, Reglamento del Título II de la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, y otras medidas para optimizar y fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
Autorización de uso de agua para ejecutar estudios, obras o lavados de suelos	ANA	DS-005-2016-MINAM, Reglamento del Título II de la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, y otras medidas para optimizar y fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
Autorización para vertimientos de aguas residuales industriales, municipales y domésticas tratadas	ANA	DS-005-2016-MINAM, Reglamento del Título II de la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, y otras medidas para optimizar y fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
Autorización sanitaria del sistema de tratamiento y disposición final de aguas residuales domésticas con infiltración en el terreno	DIGESA	D.S. 001-2016-SA, Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA del Ministerio de Salud
Opinión técnica favorable del sistema de tratamiento y disposición sanitaria de aguas residuales domésticas y municipales para vertimiento y reúso	ANA	R.M. N° 041-2018/MINSA "Modifican el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA del Ministerio de Salud
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	ANA	R.M. N° 041-2018/MINSA "Modifican el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA del Ministerio de Salud
Opinión técnica vinculante para el otorgamiento de autorizaciones de extracción de materiales de acarreo en cauces naturales de agua	Autoridad Local del Agua - ALA	R.J. 102-2019-ANA, Disposiciones para orientar y uniformizar las acciones que deberá realizar la Administración Local de Agua (ALA) cuando emite opinión técnica previa vinculante para el otorgamiento de la autorización de extracción de material de acarreo en los cauces naturales de agua
Autorización para la realización de estudios del patrimonio, en el marco del instrumento de gestión ambiental	SERFOR	D.S. 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal D.S. 019-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre

Fuente: Resolución Ministerial 741 y 891-2019-MTC/01.02

5. FISCALIZACIÓN AMBIENTAL Y FORESTAL POR LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS Y RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

5.1 Sobre el inicio de actividades sin contar con estudio de impacto ambiental

Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, de derecho público o privado, que desarrollen proyectos, actividades y/o servicios en transportes, son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental vigente, en los instrumentos de gestión ambiental aprobados y en cualquier otra regulación adicional dispuesta por la autoridad ambiental competente, debiendo adoptar las medidas para prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar, los impactos ambientales negativos; y potenciar los impactos ambientales positivos, asumiendo los costos de las medidas de control de sus actividades para verificar el cumplimiento de las obligaciones y compromisos a su cargo, en aquellas áreas y con la frecuencia definida en el IGA correspondiente.²⁰

Conforme a lo establecido en el artículo 4.7° del RPA del sector transportes, en tanto se haga efectiva la transferencia al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, la entidad competente para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los proyectos de infraestructura vial es la Dirección de Gestión Ambiental del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.²¹

Es importante señalar que, el MTC no es la única entidad que ejerce funciones de fiscalización ambiental para los proyectos de infraestructura vial. Así, por ejemplo, de las funciones establecidas en el Decreto Supremo N° 044-2006-PCM, Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN, respecto a las obligaciones de supervisión y fiscalización respecto a los contratos de concesión, son de competencia de dicha entidad.

Teniendo en consideración ello, el MTC ha determinado en su Resolución Ministerial N° 526-2016-MTC/01.02 que se aplicarán de forma supletoria la “Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en Zonas Prohibidas”, y la “Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones” aprobada por el OEFA. En ese sentido, se deberá tener en consideración la siguiente tipificación de infracciones y sus consecuentes sanciones:

“ La entidad competente para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los proyectos de infraestructura vial es la Dirección de Gestión Ambiental del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. ”

20 Artículo 10° del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes.

21 Artículo 138° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobado por Resolución Ministerial 959-2019-MTC/01.

Cuadro 5: Infracciones y sanciones en el sector transportes

Supuesto de hecho del tipo infractor	Base legal referencial	Calificación de la gravedad	Sanción no monetaria	Sanción monetaria
1. No comunicar el inicio de obras				
No comunicar a la autoridad competente el inicio de obras para la ejecución del proyecto contemplado en el Instrumento de Gestión Ambiental previamente aprobado, dentro de los treinta (30) días hábiles posteriores al mencionado inicio de actividades.	Artículo 57 del Reglamento de la Ley del SEIA.	Grave	NO	Hasta 1,500 UIT
2. Desarrollar proyectos o actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental				
Desarrollar proyectos o actividades sin contar con el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente.	Artículos 3 y 12 de la Ley del SEIA. Artículos 13 y 15 del Reglamento de la Ley del SEIA. Artículos 26 y 27 de la Ley General del Ambiente.	Muy grave	NO	Hasta 30,000 UIT
3. No actualizar el instrumento de gestión ambiental				
No actualizar el Instrumento de Gestión Ambiental en aquellos componentes que lo requieran, al quinto año de iniciada la ejecución del proyecto o por períodos consecutivos y similares.	Artículo 30 del Reglamento de la Ley del SEIA.	Grave	NO	Hasta 6,000 UIT
No remitir la actualización del Instrumento de Gestión Ambiental a la autoridad competente para que ésta la utilice durante las acciones de vigilancia y control de los compromisos ambientales asumidos en los estudios ambientales aprobados.	Artículos 30 y 75 del Reglamento de la Ley del SEIA.	Leve	AMONEST.	Hasta 10 UIT
4. Desarrollar proyectos o actividades incumpliendo lo establecido en el instrumento de gestión ambiental				
Incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente.	Artículos 13 y 29 del Reglamento de la Ley del SEIA.	Muy grave	NO	Hasta 15,000 UIT
5. Desarrollar proyectos o actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental				
Desarrollar proyectos o actividades sin contar con el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente.	Artículos 3 y 12 de la Ley del SEIA. Artículos 13 y 15 del Reglamento de la Ley del SEIA. Artículos 26 y 27 de la Ley General del Ambiente.	Muy grave	NO	Hasta 30,000 UIT

Fuente: Resolución Ministerial N° 526-2016-MTC/01.02

Como mencionamos en la primera sección, con fecha 04 de junio de 2019, se presentó la denuncia administrativa con el fin de que se inicien las investigaciones correspondientes que permitan verificar si se iniciaron las actividades sin contar con un EIA-Sd, el mismo que correspondía ser tramitado y aprobado en el marco del Proyecto, con relación al Tramo I y que deberá ser tramitado y aprobado ante un eventual Tramo II.

Al respecto con fecha 25 de julio de 2019, el MTC mediante Oficio N° 1815-2019- MTC/16, señaló que, la Dirección General de Asuntos Ambientales del ministerio - DGAA ya había tomado conocimiento de la ejecución del proyecto del asunto indicado; por lo que, se habría procedido a solicitar la información correspondiente al GOREL a fin de evaluar la realización de las acciones de supervisión que correspondan, las que serán informadas oportunamente.

Posteriormente, con fecha de recepción 03 de marzo de 2020, la DGAA mediante Memorandum N° 0470-2020-MTC/16 cumple con informar a la SPDA que, respecto a lo solicitado al GOREL sobre las acciones que realizó en relación al presente proyecto de inversión, este requerimiento no ha sido atendido, por lo que ha reiterado el pedido de información a través del Oficio N° 0811-2020-MTC/16 y se encuentran a la espera de la respuesta para poder atender la denuncia administrativa correspondiente.

Es importante mencionar que, conforme hemos mencionado líneas arriba, correspondía que el Expediente Técnico del Proyecto, incluya, entre otros, el estudio de impacto ambiental. En dicha línea, tenemos que, conforme consta en la Resolución Directoral N° 464-2017- MTC/16, la Gerencia Regional de Infraestructura del Gobierno Regional de Loreto solicitó la categorización y aprobación de los términos de referencia del estudio de impacto ambiental del Proyecto; sin embargo, posteriormente, no fue remitido al MTC para su aprobación, conforme a lo mencionado por dicha entidad según lo antes señalado.

5.2 Sobre el inicio de actividades sin contar con la autorización de desbosque

En relación con el sector forestal, tenemos que, cuando se realice el desbosque sin su respectiva autorización, esta acción constituirá una infracción muy grave, conforme a lo establecido en el artículo 207.3° del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, siendo pasible de una multa de hasta 5000 UIT.

Adicionalmente, las inconductas advertidas podrían calificar como posibles ilícitos penales²², en el marco de lo dispuesto en el Artículo 310° del Código Penal²³, vigente desde el 2015, mediante el cual se tipifica el delito contra los bosques o formaciones boscosas, determinándose que será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas el que, **sin contar con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente, destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, bosques u otras formaciones boscosas, sean naturales o plantaciones. (resaltado agregado).**

Esta pena podría ser agravada cuando se cometa el delito al interior de tierras en propiedad o posesión de comunidades nativas, comunidades campesinas, pueblos indígenas, reservas indígenas;

“ Se tipifica el delito contra los bosques o formaciones boscosas, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas. ”

22 TORRES, Patricia y ARAUJO, Jean Pierre. Op. Cit. P. 25.

23 Aprobado por Decreto Legislativo N° 635.

o en reservas territoriales o reservas indígenas a favor de pueblos indígenas en contacto inicial o aislamiento voluntario, áreas naturales protegidas, zonas vedadas, concesiones forestales o áreas de conservación privadas debidamente reconocidas por la autoridad competente.

Sin perjuicio de lo mencionado, también es necesario considerar que se podría acarrear en responsabilidad administrativa funcional²⁴ cuando se incumpla lo dispuesto en el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen, independientemente de que se encuentre vigente o extinguido el vínculo laboral o contractual al momento de su identificación durante el desarrollo de la acción de control. Asimismo, pueden incurrir en responsabilidad funcional administrativa si es que los servidores y funcionarios públicos desarrollaron una gestión deficiente.²⁵

24 Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Novena Disposición Complementaria Transitoria.

25 Esto último se podrá determinar cuando se cuente de manera previa a la asunción de la función pública que corresponda o durante el desempeño de esta, de mecanismos objetivos o indicadores de medición de eficiencia.

6. RECOMENDACIONES DE LA SPDA

Habiendo tomado conocimiento de que la ejecución del Tramo II se encontraría prevista, conforme a las reuniones de trabajo que sostendrían las autoridades de la región Loreto con representantes del MTC para obtener su financiamiento²⁶, así como considerando las declaraciones que en su momento realizó el GOREL respecto de licitar en la primera semana de marzo la elaboración del expediente técnico del proyecto carretero Yurimaguas-Jeberos Tramo II, y el 15 de junio el lanzamiento para el inicio de dicha obra; asimismo considerando que se habría indicado que el Consejo Regional declarará de interés regional su construcción²⁷ desde la SPDA formulamos las siguientes recomendaciones.

- a. **La viabilidad ambiental del proyecto debe ser determinada en el marco del análisis de alternativas y la determinación del menor impacto socioambiental.** Asimismo, ante el escenario de la certificación ambiental fraccionada, el IGA correspondiente al Tramo II de la carretera debe integrar e internalizar los impactos generados por el proyecto en su totalidad en la Estrategia de Manejo Ambiental correspondiente.
- b. **La eventual construcción de un Tramo II debe justificarse técnicamente y transitar indiscutiblemente por un proceso de evaluación de impacto ambiental** y la correspondiente aprobación del estudio de impacto ambiental; así como la obtención de la autorización de desbosque en caso del retiro de la cobertura forestal correspondiente y la debida compensación ecosistémica; más los permisos ambientales que debido a la naturaleza de las obras se requieran. Las omisiones generadas en el marco del Tramo I deben dar cuenta de las lecciones aprendidas respecto de la gestión ambiental de los proyectos de carreteras en la región Loreto, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa y/o funcional que ello acarree.
- c. Considerando que, la ejecución contractual con el operador del Tramo se realizó en el marco de lo establecido del entonces vigente Reglamento de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF, **la Entidad es responsable de la obtención de las licencias, autorizaciones, permisos, servidumbre y similares para la ejecución y consultoría de obras.** Al respecto, el actual Reglamento de Contrataciones, aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF, brinda la opción de establecer en los documentos del procedimiento de selección que la tramitación de los títulos habilitantes ambientales adicionales se encuentre a cargo del contratista. Ello sin perjuicio del IGA correspondiente que debe ser tramitado desde la fase de elaboración del expediente técnico.
- d. **Se propone considerar como puntaje adicional u otros factores de evaluación en las bases de los concursos del proceso de licitación pública de un eventual segundo tramo, la experiencia del postor en la gestión ambiental de proyectos viales.** Ello se encuentra sustentado en el literal h) del Artículo 2° del TUO de la LCE denominado “principio de sostenibilidad ambiental y social”, según el cual “en el diseño y desarrollo de la contratación pública se consideran criterios y prácticas que permitan contribuir tanto a la protección medioambiental como social y al desarrollo humano”; así como también en el numeral 51.3 del artículo 51 del Reglamento de la LCE, según el cual el comité de selección, al elaborar las bases, puede determinar los factores de evaluación que serán aplicables al procedimiento de selección, indicando para ello lo siguiente:

26 Fuente: <https://www.roriente.org/2019/04/01/gobierno-regional-de-loreto-y-municipalidad-distrital-de-jeberos-gestionan-financiamiento-del-segundo-tramo-carretera-departamental-yurimaguas-jeberos/>

27 Fuente: <https://www.regionloreto.gob.pe/noticias/2020/02/13/tras-dialogo-exitoso-entre-comision-del-gorel-fedeagraa-y-fredesaa-fue-levantada-medida-de-fuerza-en-yurimaguas>

“En el caso de obras, el precio es un factor de evaluación y, adicionalmente, **pueden establecerse aquellos relacionados con la sostenibilidad ambiental o social**, entre otros que se prevean en las bases estándar que aprueba el OSCE. Los factores de evaluación señalados son objetivos”.

Para determinar qué otros factores de evaluación se pueden considerar, pueden utilizarse como referencia las Bases Estándar de Licitación Pública para la Contratación de la Ejecución de Obras, aprobada por la Directiva N° 001-2019- OSCE/CD del OSCE que menciona factores de evaluación ambiental como la obtención de certificados (de gestión ambiental, del sistema de gestión de energía, entre otros). Es importante señalar que, esto es adicional a la obtención del estudio de impacto ambiental de la obra correspondiente.

- e. **Otro aspecto que se recomienda considerar está relacionado a la gestión de riesgos en la ejecución de obras públicas;** toda vez que, al momento de elaborar el expediente técnico, la entidad debe incluir un enfoque integral de gestión de los riesgos previsibles de ocurrir durante la ejecución de la obra, teniendo en cuenta las características particulares de la obra y las condiciones del lugar de su ejecución. Uno de ellos debe ser justamente el riesgo ambiental.

Mientras que, al elaborar las bases para la ejecución de la obra, el comité de selección debe incluir en el proyecto de contrato, conforme a lo que señala el expediente técnico, las cláusulas que identifiquen y asignen los riesgos que pueden ocurrir durante la ejecución de la obra y la determinación de la parte del contrato que debe asumirlos durante la ejecución contractual.

ANEXO 1: CLASIFICACIÓN ANTICIPADA DE PROYECTOS DE CARRETERA

Tipo de vía/ Instrumentos de Gestión Ambiental	EIA-d	EIA-Sd	DIA
Vía Nacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de carreteras (Red Vial Nacional) sin trazo existente. 2. Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Nacional), que incluye trazo nuevo, y que este trazo se ubique dentro de Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento, o Áreas de Conservación Regional; o que intervenga humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar. 3. Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Nacional), que incluye nuevo trazo mayor a 15 km. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Nacional), que incluye nuevo trazo menor o igual a 15 km, y que este trazo se ubique fuera de Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento o Áreas de Conservación Regional; siempre que no intervenga humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar. 2. Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Nacional) sin trazo nuevo. 	
Vía Departamental		<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de infraestructura vial interurbana (Red Vial departamental) menor o igual a 5 Km, dentro de Zonas de Amortiguamiento de Áreas Naturales Protegidas o Áreas de Conservación Regional, así como, fuera de humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar. 2. Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Departamental), que incluye nuevo trazo menor o igual a 5 km, y que este trazo se superponga en Zonas de Amortiguamiento de Áreas Naturales Protegidas o Áreas de Conservación Regional, así como fuera de humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de infraestructura vial interurbana (Red Vial departamental) menor o igual a 5 Km, fuera de Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento o Áreas de Conservación Regional, así como, fuera de humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar. 2. Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Departamental), que incluye nuevo trazo menor o igual a 5 km y que este trazo se ubique fuera de Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento o Áreas de Conservación Regional, así como, fuera de humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar. 3. Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Departamental) mayor a 10 km, sin nuevo trazo.

Tipo de vía/ Instrumentos de Gestión Ambiental	EIA-d	EIA-Sd	DIA
Vía Local		<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de infraestructura vial interurbana (Red Vial Vecinal) menor o igual a 5 km, en Zonas de Amortiguamiento de Áreas Naturales Protegidas o Áreas de Conservación Regional, así como, fuera de humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar. 2. Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Vecinal), que incluye nuevo trazo menor o igual a 5 km, y que este trazo se superponga en Zonas de Amortiguamiento de Áreas Naturales Protegidas o Áreas de Conservación Regional, así como, fuera de humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de infraestructura vial interurbana (Red Vial Vecinal) menor o igual a 5 km, fuera de Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento o Áreas de Conservación Regional, así como, fuera de humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar. 2. Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Vecinal), que incluya nuevo trazo menor o igual a 5 Km, y que este trazo se ubique fuera de Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento o Áreas de Conservación Regional, así como, fuera de humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar. 3. Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Vecinal) mayor a 10 km, sin trazo nuevo.
Red vial nacional, departamental, local	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de líneas y terminales de Ferrocarril, tren de cercanías y/o metro. 2. Creación de aeródromos con longitud de campo de referencia del avión desde 1800 m en adelante. 3. Mejoramiento de las condiciones de navegabilidad del río con dragado. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación, mejoramiento, recuperación y/o reemplazo de puentes definitivos en la Red Vial Nacional, Departamental y Vecinal, con una longitud mayor a 350 hasta 700 m, fuera de Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento o Áreas de Conservación Regional. 2. Creación de terminales de buses y/o camiones urbanos e interprovinciales. 3. Creación de Vías de Evitamiento (DS 017-2007-MTC, Reglamento de Jerarquización Vial). 4. Creación de infraestructura de transporte urbano como Vía Expresa e intercambios viales (DS 017-2007-MTC, Reglamento de Jerarquización Vial). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación, mejoramiento, recuperación y/o reemplazo de puentes definitivos en la Red Vial Nacional, Departamental y Vecinal, con una longitud menor a 350 m; con excepción en la creación de puentes dentro de Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento o Áreas de Conservación Regional. 2. Construcción de un embarcadero fluvial donde se realice actividades de transporte de pasajeros, cuya longitud del muelle es menor o igual a 60 m. 3. Mejoramiento, Ampliación, Recuperación, de aeródromos con longitud de campo de referencia del avión menor igual a 1800 m. 4. Servicio de mejoramiento a nivel de soluciones básicas y conservación vial, por niveles de servicio. 5. Pavimentación de avenidas y vías principales en zonas urbanas.

Elaboración SPDA



Con el apoyo de:

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION

