Balance y reflexiones sobre el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental al 2025

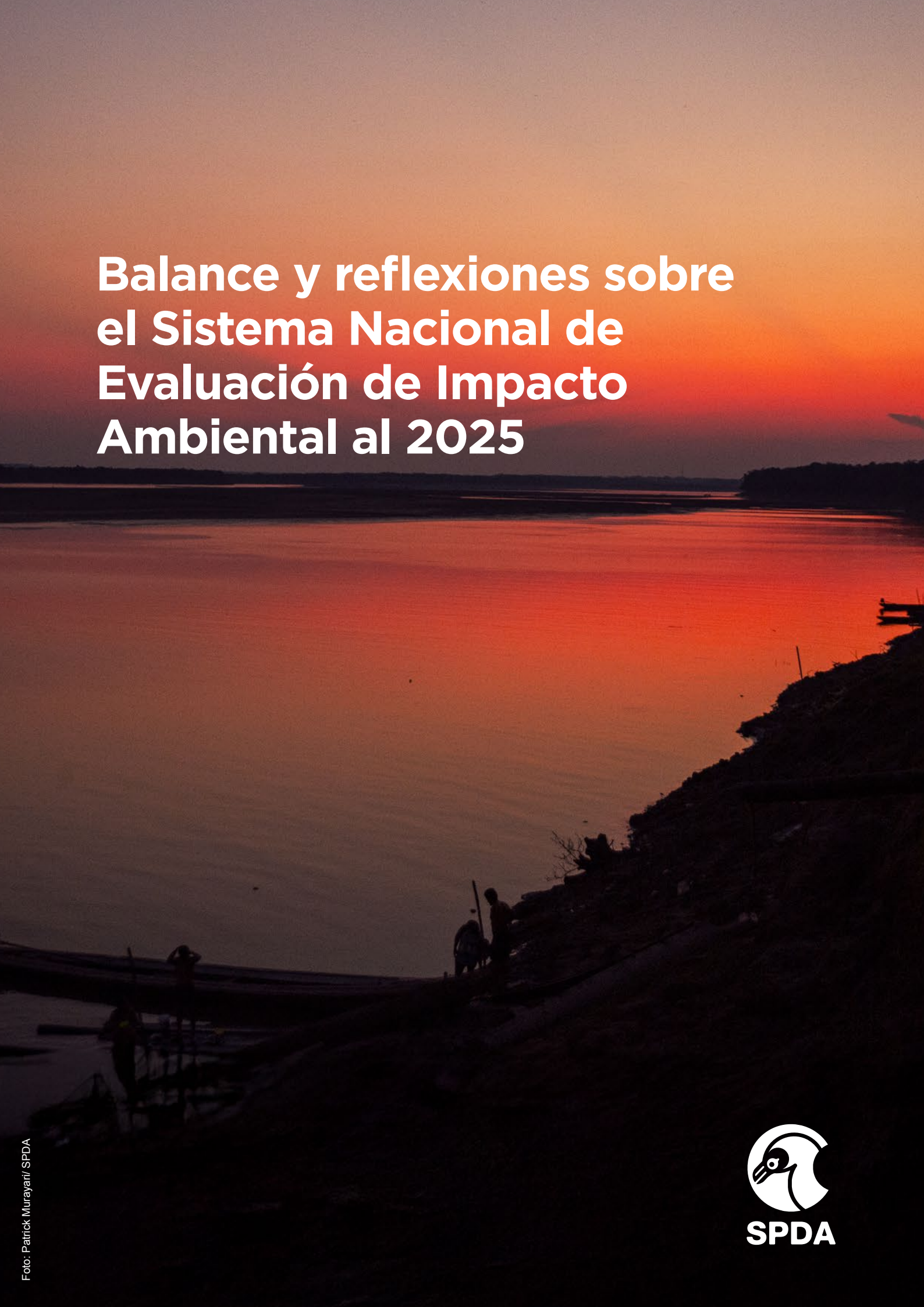

Foto: Patrick Murayari/ SPDA

SPDA

Balance y reflexiones sobre el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental al 2025

Informe elaborado en el marco del llamado de Naciones Unidas para contribuciones sobre "evaluaciones de impacto ambiental, evaluaciones estratégicas de impacto ambiental, y derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible"

SPDA

Autoras: Carol Mora, Wendy Ancieta y Vera Morveli
Edición: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Colaboración: Fátima Contreras y Liliam Timaná
Corrección de estilo: Miguel Flores-Montúfar
Diagramación: Fernando Pano
Fotografía de portada: Atardecer en la CC.NN Solterito, río Marañon - Patrick Murayari

Cita sugerida:
Mora C., Ancieta W. y Morveli V. (2025).
Balance y reflexiones sobre el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental al 2025. Lima: SPDA.

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.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Presidente: Jorge Caillaux Zazzali
Directora Ejecutiva: Isabel Calle Valladares
Directora de Política y Gobernanza Ambiental: Carol Mora Paniagua
Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima
Teléfono: (+51) 612-4700
www.spda.org.pe

Primera edición digital: agosto 2025
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.° XXXXXXXXXX
ISBN: XXX-XXX-XXXX-X-XX
Esta publicación está disponible para su libre descarga en: www.spda.org.pe

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (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 y en el diseño e implementación de instrumentos que favorezcan el desarrollo sostenible bajo principios de gobernanza, equidad y justicia.

Sobre el equipo de Política y Gobernanza Ambiental
El equipo de Política y Gobernanza Ambiental de la SPDA impulsa una agenda transformadora que articula la defensa de los derechos humanos ambientales con la gestión sostenible de los recursos naturales, integrando enfoques de justicia climática, equidad y sostenibilidad en el diseño y veeduría de políticas públicas y de inversiones. Nuestro equipo trabaja desde la evidencia técnica y jurídica para promover decisiones públicas y privadas más informadas, transparentes y orientadas al bienestar y desarrollo humano.

Frente a los desafíos que enfrenta la institucionalidad ambiental en el país y en la región, trabajamos para fortalecer los marcos normativos y capacidades, elevando los estándares de democracia, justicia ambiental y transparencia. Desarrollamos herramientas e instrumentos innovadores que anticipan y gestionan los impactos ambientales, y que abren paso a nuevas formas de inversión para la puesta en valor de la naturaleza.

Desde la mirada intergeneracional e inclusiva, potenciamos la voz y presencia protagónica de la ciudadanía, especialmente de las juventudes, niñeces y grupos de protección especial en las decisiones y en la gobernanza ambiental del país para la construcción de un futuro con equidad.

Índice

Siglas y acronimos **5**

Introducción **6**

I. Marco conceptual y normativo **9**

1.1 Evolución normativa del SEIA en el Perú: de la Ley SEIA a los reglamentos sectoriales
1.2 Principios clave que rigen el SEIA: prevención, indivisibilidad y participación
1.3 Institucionalidad: la creación del SENACE
1.4 Principales instrumentos de gestión ambiental y procedimiento de evaluación ambiental

II. Reflexiones y aspectos de especial atención hacia el futuro del SEIA **20**

2.1 Sobre la autonomía del Senace
2.2 La flexibilización normativa del SEIA
2.3 Desafíos en la participación ciudadana
2.4 Nueva propuesta de la línea base ambiental pública
2.5 Sobre los bancos de hábitat y créditos de biodiversidad
2.6 Evaluación de impactos acumulativos, sinérgicos y climáticos
2.7 Neutralidad en los procesos de evaluación ambiental
2.8 El caso La Oroya: la oportunidad de integrar el enfoque de derechos humanos en el SEIA

III. Conclusiones **40**

Referencias bibliográficas **42**

Siglas y acrónimos

Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DL	Decreto Legislativo
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DS	Decreto Supremo
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EIA-d	Estudio de Impacto Ambiental Detallado
EIA-sd	Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado
IGA	Instrumento de gestión ambiental
ITS	Informe técnico sustentatorio
LGA	Ley General del Ambiente
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Minam	Ministerio del Ambiente
Minem	Ministerio de Energía y Minas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PAD	Plan Ambiental Detallado
PAMA	Adecuación y Manejo Ambientall
PUPCA	Procedimiento Único del Proceso de Certificación Ambiental
Reglamento de la Ley del SEIA	Decreto Supremo 019-2009-MINAM. Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
RM	Resolución Ministerial
Senace	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
SNGA	Sistema Nacional de Gestión Ambiental
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Introducción

La gestión ambiental en el Perú ha enfrentado, en los últimos años, una constante fluctuación en las distintas gestiones de gobierno y las entidades del Estado. Por un lado, se han realizado esfuerzos institucionales y legales orientados a fortalecer la política pública y a mejorar el marco regulatorio en favor de una gestión ambiental más sólida; por otro lado, y en paralelo, persisten retrocesos vinculados con intentos de flexibilizar requisitos, procesos y procedimientos ambientales bajo el argumento de que así se agiliza la toma de decisiones y se optimiza los tiempos. Esta flexibilización, no obstante, suele hacerse a costa de condiciones esenciales para garantizar la tutela de los derechos humanos ambientales, la adecuada gestión de los recursos naturales y las áreas bajo protección, así como de los valores sociales y culturales asociados con los territorios.

En esta inestabilidad regulatoria e institucional se han emitido leyes, reglamentos y guías; se han creado entidades con funciones específicas y se han diseñado los sistemas para organizar las herramientas y los instrumentos de la gestión ambiental. Además, se han aprobado normas emergentes que podrían debilitar a las instituciones que fueron creadas precisamente con el objetivo de asegurar adecuados niveles de neutralidad. Esto reduciría los niveles de gestión ambiental, principios y reglas ambientales, que carecerían de sustentos técnicos adecuados para sus exposiciones de motivos.

Desde el inicio de la gestión ambiental en Perú, se concibió el enfoque sistémico basado en principios de coordinación, articulación y coherencia. Uno de los sistemas funcionales clave del Sistema Nacional de Gestión Ambiental es el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Este alberga el conjunto de principios, normas, instituciones e instrumentos orientados a cumplir la política pública vinculada con la gestión anticipada de impactos ambientales de las intervenciones y proyectos de inversión que se realicen en el país.

Sin embargo, en junio de 2025, el titular del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) manifestó que, desde su cartera, se está preparando un “shock regulatorio”, que implicaría la modificación del régimen de evaluación de instrumentos de gestión ambiental. Así, este pasaría de un modelo de evaluación ex ante a un modelo de evaluación ex post, con la intención de 'dinamizar' las inversiones en el Perú (Gestión, 2025). Esta declaración representa una riesgosa posición del Estado frente a la forma de gestionar los impactos y daños ambientales de los proyectos de inversión. Además, constituye una abierta desnaturalización de la actividad de policía administrativa, expresada a través de las técnicas de autorización, control y fiscalización que actúan de forma simultánea y complementaria, y no unas en reemplazo de otras, en tanto cumplen fines diferenciados.

Dicha medida implicaría, además, una vulneración al principio de prevención que rige la gestión ambiental y, concretamente, la gestión anticipada de impactos ambientales, que es

propósito del SEIA. Sobre este punto hay que señalar que cualquier reducción del estándar logrado en términos del SEIA, sin una justificación técnica, implica una transgresión al principio de progresividad y no regresión en materia ambiental reconocido por la Corte IDH y el Tribunal Constitucional peruano. La misma Corte IDH, en sus últimos pronunciamientos, destaca la importancia de este principio al precisar que los Estados deben progresar en los estándares ambientales establecidos y, en consecuencia, deben evitar su regresión, que solo aplicaría en casos excepcionales en los que, además, medie un análisis con base en criterios objetivos y estándares de necesidad y proporcionalidad (Corte IDH, 2025). Esto resulta particularmente importante en el caso del SEIA: los cambios a este sistema que impliquen flexibilizar estándares para dinamizar inversiones resultarían en medidas regresivas que afectarían directamente a su naturaleza.

Considerando el contexto nacional en materia de gestión ambiental y la oportunidad en el marco del llamado a contribuciones o aportaciones de la Relatora Especial sobre el derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible para “evaluaciones de impacto ambiental, evaluaciones estratégicas de impacto ambiental y derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible” (OHCHR, 2025), la SPDA ha realizado el presente análisis. Con este, busca medir el proceso de evolución del SEIA en los últimos años a partir de los avances y retrocesos que ha atravesado el referido sistema y que complejizan un progreso coherente a nivel institucional y legal.

En la primera parte de este informe, se desarrolla la evolución del SEIA y se revisan los fundamentos que inspiraron la puesta en marcha de este sistema. También se repasa la creación, en 2012, del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace). El Senace tiene a su cargo evaluar la viabilidad ambiental de los proyectos de inversión más complejos del país, así como los principales alcances del procedimiento administrativo de evaluación ambiental para proyectos de inversión y programas, planes y políticas.

En la segunda parte del informe, se desarrollan los desafíos que enfrenta el SEIA y se reflexiona sobre ellos. Estos desafíos se relacionan, particularmente, con los potenciales riesgos tanto del debilitamiento institucional como de la emisión de normas que busquen flexibilizar estándares que actualmente orientan la gestión normativa de impactos. Esta situación, por un lado, reduciría las capacidades necesarias del Senace para el ejercicio autónomo de sus funciones en aspectos sustantivos como, por ejemplo, la facultad técnico-normativa. Por otro lado, se agravarían las deficiencias que subsisten en materia de participación ciudadana durante la certificación ambiental. Esto se haría patente, sobre todo, en aquellas que limitan el involucramiento de la sociedad civil en procedimientos de evaluación ambiental; dichas deficiencias, además, evidencian la falta de una normativa unificada que asegure el ejercicio de derechos de acceso en materia ambiental, de modo tal que la ciudadanía pueda involucrarse realmente en la toma de decisiones durante una etapa tan estratégica como el licenciamiento ambiental.

En la tercera parte del informe, se exploran las tendencias en materia de SEIA. Además, se analiza la evolución del sistema en relación con propuestas como la línea base ambiental pública, los bancos de hábitat y los créditos de biodiversidad: estas buscan fortalecer el enfoque de ecosistemas en la evaluación ambiental sobre la base de la aplicación del principio de jerarquía de mitigación y la implementación de las compensaciones ambientales. Asimismo, en esta parte se revisará la gestión de impactos acumulativos y sinérgicos dentro del SEIA. Finalmente, se plantearán reflexiones en torno a esta problemática, y se presentarán propuestas para potenciar la efectividad y la funcionalidad del SEIA, tales como la inclusión del enfoque de derechos humanos y la exploración de nuevas propuestas de gobierno abierto y transparencia.

I. Marco conceptual y normativo

1.1 Evolución normativa del SEIA en el Perú: de la Ley SEIA a los reglamentos sectoriales

Toda actividad humana tiene el potencial de alterar o modificar el ambiente o sus componentes. A fin de evaluar dicho impacto, se creó la evaluación de impacto ambiental como "un proceso para identificar las consecuencias futuras de una acción actual o propuesta" (IAIA, 2009).

Este procedimiento tiene como finalidad identificar los impactos negativos y positivos de políticas, planes, programas y proyectos de inversión. A partir de él, pueden establecerse las medidas de prevención, mitigación, rehabilitación o compensación correspondientes.

La evaluación de impacto ambiental es recogida en diferentes ordenamientos nacionales e instrumentos internacionales. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo establece, en su Principio 17, que la evaluación de impacto ambiental debe ser llevada a cabo para las actividades que puedan causar un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que debe estar sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

En el ordenamiento peruano, la evaluación de impacto ambiental para estudios de impacto ambiental fue recogida en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (ahora derogado). Inicialmente, cada autoridad sectorial debía aprobar los requisitos que debían contener sus estudios de impacto ambiental. En la década de los noventas la evaluación de impacto ambiental se llevó a cabo de manera sectorizada, lo que significa que respondía a los criterios de cada sector (CEPAL, 2002). Esta forma de gestionar la evaluación de impacto ambiental cambió en 2001, con la vigencia de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (Ley de SEIA). Su reglamento se aprobó el 25 de septiembre de 2009, mediante el Decreto Supremo 019-2009-MINAM (en adelante, Reglamento de la Ley SEIA). Esta ley creó un sistema único y coordinado de evaluación de impacto ambiental —el SEIA—, el cual se encarga de verificar que, antes de la ejecución de actividades que puedan generar impactos ambientales negativos, los titulares cuenten con medidas de gestión ambiental para prevenir, mitigar, rehabilitar, remediar o compensar dichos impactos. El enfoque que ordena el SEIA es el de la gestión anticipada de impactos ambientales.

Asimismo, se dispuso que la entidad rectora del SEIA sea el Ministerio del Ambiente (Minam), que antes había sido el Consejo Nacional del Ambiente. La Ley del SEIA dispone que la entidad rectora debe velar por la integridad de dicho sistema a través de herramientas normativas, institucionales y funcionales, de modo que logre su objetivo: ser un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de impactos ambientales negativos. El Minam dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con el SEIA, coordinando y supervisando el adecuado funcionamiento de este

sistema. Además, este ministerio ejerce la función rectora y normativa del SEIA con la finalidad de asegurar una coherencia que prevalezca sobre la fragmentación que subsiste en el sistema; dicha fragmentación se debe, en buena medida, a que hay sectores que conservan competencias de certificación ambiental para la aprobación de instrumentos de gestión ambiental (IGA) complementarios y para la función normativa ambiental sectorial.

El Reglamento del SEIA ordenó a los sectores adecuar sus reglamentos ambientales a las nuevas disposiciones del sistema en materia de evaluación ambiental, por lo que dichos sectores han ido actualizando progresivamente sus reglamentos[1]. A la fecha, diferentes sectores (tales como minería, hidrocarburos, manufactura, agricultura, transportes, turismo, vivienda y construcción) tienen actualizados sus reglamentos sectoriales al SEIA, aunque los procesos se hayan dado a ritmos distintos.

1.2 Principios clave que rigen el SEIA: prevención, indivisibilidad y participación

El SEIA se rige por los mismos principios que deben guiar a todas las autoridades con competencias en evaluación ambiental: principio de prevención, principio de indivisibilidad y principio de participación. Estos principios están previstos en la Ley General del Ambiente, así como en la Ley del SEIA. Cabe recordar que los principios son criterios de interpretación y aplicación para que, más allá de los contextos específicos, el marco institucional y legal se aplique de acuerdo con el propósito por el que fue creado. A continuación, se desarrollarán aquellos principios esenciales que, como se ha señalado, rigen no solo el procedimiento para la certificación ambiental, sino que deben orientar la actuación de las autoridades ambientales en el marco de su función normativa.

Entre los principios orientadores y rectores del SEIA, los de indivisibilidad, participación y prevención se encuentran entre los más vulnerables. Esto se debe a que su contenido y alcance interpretativo se ven constantemente amenazados por propuestas normativas y decisiones que buscan flexibilizar sus objetivos. Esta situación compromete su coherencia, debilita su integridad y pone en riesgo la seguridad jurídica del sistema.

En primer lugar, está el principio de indivisibilidad[2]. Este establece que la evaluación del impacto ambiental se realiza de manera integral e integrada sobre políticas, planes, programas

---

1 **Decreto Supremo 019-2009-MINAM. Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**
Disposición Complementaria Final
Primera.- Las Autoridades Competentes, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto Supremo, bajo responsabilidad, deben elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento.

2 **Decreto Supremo 019-2009-MINAM. Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**
Artículo 3.- Principios del SEIA
El SEIA se rige por los principios establecidos en la Ley Nº 28611, Ley General del Ambiente, y por los principios siguientes:
a) Indivisibilidad: La evaluación del impacto ambiental se realiza de manera integral e integrada sobre políticas, planes, programas y proyectos de inversión, comprendiendo de manera indivisa todos los componentes de los mismos. Asimismo, implica la determinación de medidas y acciones concretas, viables y de obligatorio cumplimiento para asegurar de manera permanente el adecuado manejo ambiental de dichos componentes, así como un buen desempeño ambiental en todas sus fases.

y proyectos de inversión, y comprende de manera indivisa a todos los componentes de estos. Asimismo, implica la determinación de medidas y acciones concretas, viables y de obligatorio cumplimiento para asegurar, de manera permanente, el adecuado manejo ambiental de dichos componentes, así como un buen desempeño ambiental en todas sus fases. Esto significa, por ejemplo, que no será posible fraccionar un proyecto de inversión a fin de reducir estándares ambientales. En el ámbito de proyectos lineales y bajo ciertas consideraciones, esta fragmentación es admitida de manera excepcional.

En relación con el principio de participación[3], se debe promover la intervención informada y responsable de todos los interesados en el proceso de evaluación de impacto ambiental, de modo que tomen decisiones y logren la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de inversión acordes con los objetivos del SEIA. Por ejemplo, como parte del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, se deben implementar mecanismos de participación ciudadana, de modo que se informe a la ciudadanía sobre los impactos de un proyecto de inversión, y posteriormente se recojan sus comentarios, aportes y opiniones al respecto.

El principio de participación está estrechamente ligado con el derecho de participación ciudadana. De acuerdo con este, toda persona tiene derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones; asimismo, tiene derecho a participar en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. El Estado tiene el deber de respetar y promover el derecho de participación dotando de herramientas y mecanismos necesarios para una activa participación ciudadana. La aplicación de este principio y, en general, las garantías y mecanismos para la realización del derecho a la participación pública encuentran desafíos sustanciales en el sistema peruano: son entendidos como etapas formales dentro de un procedimiento, cuando, en realidad, se trata de un derecho de acceso tutelado en el marco de un procedimiento administrativo.

Uno de los principios medulares del SEIA es el de prevención. Este indica que la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación. Este principio inspira una serie decisiones como la aplicación de la jerarquía de mitigación de impactos ambientales —que se evidencia al ejecutar la secuencia de gestión anticipada de impactos ambientales— o la naturaleza preventiva en la tramitación de los títulos habilitantes ambientales —como ocurre, por ejemplo, con la certificación ambiental, dado que esta siempre debe gestionarse antes del inicio de actividades—. Todo esto coloca en una situación cuestionable la proliferación

3 **Decreto Supremo 019-2009-MINAM. Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**
Artículo 3.- Principios del SEIA
El SEIA se rige por los principios establecidos en la Ley Nº 28611, Ley General del Ambiente, y por los principios siguientes:
(…)
b) Participación: Se promueve la intervención informada y responsable de todos los interesados en el proceso de evaluación de impacto ambiental, para una adecuada toma de decisiones y lograr la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de inversión acordes con los objetivos del SEIA.

de instrumentos de gestión ambiental correctivos, de adecuación o en vías de regularización que se proponen desde los sectores con el objetivo de formalizar actividades que operan sin IGA.

Finalmente, este principio busca que, en el ámbito de la evaluación de impactos ambientales, se gestionen, precisamente, los impactos o efectos de las actividades: en este caso, desde el punto de vista jurídico, se hace referencia a los efectos 'tolerados'. El principio de prevención no está concebido para prevenir daños ambientales cuya atención se encuentra reservada para el ámbito de la fiscalización ambiental.

1.3 Institucionalidad: la creación del SENACE

Es importante considerar que el SEIA comprende a las autoridades competentes de los tres niveles de gobierno (autoridades sectoriales nacionales, autoridades regionales y autoridades locales). La competencia de la evaluación ambiental recaerá en las autoridades sectoriales competentes, tales como el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de la Producción, entre otros. En gobiernos locales y regionales, según la transferencia de competencias que se establezca para proyectos de inversión de gran envergadura —es decir, con impactos altos y moderados— el ente competente es el Senace[4].

El Senace es una respuesta política y gubernamental oportuna ante las necesidades del Estado, por un lado, de establecer nuevas y mejores reglas de juego para la gestión socioambiental de las inversiones, especialmente en industrias extractivas, y por otro, de recuperar la confianza ciudadana en los procesos de evaluación ambiental y en los estudios de impacto ambiental. Así, en 2012, mediante Resolución Suprema 189-2012-PCM, se aprobó el Informe de la Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas. Este informe recomendaba, entre otras acciones, la creación de una entidad a cargo de la revisión y aprobación de los estudios de impacto ambiental detallados, con la finalidad de que se garantice que las inversiones cumplieran con altos estándares ambientales y sociales.

En ese sentido, un hito que marcó el SEIA fue la creación del Senace en 2012 mediante la Ley 29968. El Senace se creó como un organismo técnico especializado con las funciones de, entre otras, evaluar y aprobar los estudios de impacto ambiental detallados y, cuando

4 **Decreto Supremo 019-2009-MINAM. Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**
Artículo 5.- Entidades que conforman el SEIA
El SEIA está conformado por las siguientes entidades:
a) El MINAM en calidad de organismo rector y administrador del SEIA, conforme a lo cual está encargado de asegurar el mecanismo de integración y de coordinación transectorial de la gestión ambiental entre los distintos niveles de gobierno.
b) Las autoridades sectoriales nacionales, las autoridades regionales y las autoridades locales, que ejercen competencias y funciones para conducir procesos de evaluación de impacto ambiental, entendidas en adelante como Autoridades Competentes.
c) Las autoridades en los tres niveles de gobierno, en materia de supervisión, fiscalización y sanción ambiental, que ejercen funciones en el ámbito del SEIA.
Las entidades que conforman el SEIA mantienen relaciones funcionales de interacción, coordinación y mutua colaboración.

corresponda, los estudios de impacto ambiental semidetallados. Los estudios de impacto ambiental detallados corresponden a las actividades de categoría III. Estas, según el SEIA, son aquellas que generan impactos ambientales significativos altos. Los semidetallados, por su parte, corresponden a las actividades de categoría II, es decir, aquellas que podrían generar impactos ambientales negativos moderados.

El Senace también es la entidad encargada de administrar el Registro Nacional de Consultoras Ambientales respecto de las actividades o proyectos bajo la competencia del gobierno nacional. Asimismo, es responsable de implementar, en el marco del SEIA y en coordinación con el Minam, la Ventanilla Única de Certificación Ambiental en los procedimientos a su cargo, así como de emitir las normas operativas para el ejercicio de las funciones también a su cargo.

Como se ha señalado, la creación del Senace respondió a la necesidad de contar con una entidad de evaluación de impactos ambientales independiente. También respondió al propósito de dotar de imparcialidad al proceso para la certificación ambiental: hay que considerar que, en el esquema sectorizado, subsistía la figura de 'juez y parte', y estaba extendida la tendencia regional de transferir funciones a una entidad especializada. Con la creación del Senace se buscó superar, mediante una transición, la lógica de los años noventa, que integraba en las mismas entidades las funciones de fomento de una actividad económica, la evaluación ambiental de los IGA de los mismos sectores y las fiscalizaciones ambientales de dichas actividades.

Esta transición de autoridades sectoriales a un ente rector implicó dotar a Senace de herramientas que permitan asegurar el ejercicio de su función de forma técnica, evitando la intromisión de intereses particulares o políticos. El proceso de incubación del Senace duró aproximadamente tres años, entre 2012 y 2015, año en que la entidad asumió las primeras competencias desde los sectores.

Como parte de sus competencias esenciales, el Senace tiene la función de formular propuestas para la mejora continua de los procesos de evaluación de impacto ambiental, entre los que se incluyen los mecanismos de coordinación gubernamental y las buenas prácticas de relaciones comunitarias y de participación ciudadana. En razón de ello, el Senace tiene la función de analizar su funcionamiento y proponer mejoras que permitan consolidarlo como una institución clave en materia del SEIA.

Desde su estructura organizacional, el Senace está conformado por una alta dirección —compuesta, a su vez, por consejo directivo, presidencia ejecutiva y gerencia general— así como por órganos resolutivos, consultivos, de línea y de administración interna. Esta estructura está diseñada, al menos en el ámbito normativo, para dotar de independencia a esta entidad. Es así como la elección de su presidencia ejecutiva se realiza a través de un procedimiento de selección meritocrática. Más adelante, se analizará la relevancia de asegurar niveles idóneos de autonomía administrativa para la entidad con el fin de asegurar

su integridad y confiabilidad ante la ciudadanía. En todo caso, puede afirmarse desde ya que cualquier técnica de intervencionismo debe quedar reducida.

Asimismo, una de las herramientas clave para asegurar el ejercicio estandarizado y reglado de sus funciones, de manera que se reduzcan los niveles de discrecionalidad administrativa, tiene que ver con los procesos unificados. Al respecto, el Procedimiento Único del Proceso de Certificación Ambiental (PUPCA) fue creado en enero de 2022, bajo el Decreto Supremo 004-2022-MINAM. Su propósito, según señala la propia norma refrendada por el Minam, es asegurar un procedimiento único para la ejecución participativa, uniforme, predictible y rápida de todas las etapas del proceso de evaluación ambiental a cargo del Senace. Y se concibió como una norma que sellaría la competencia normativa que tiene dicha entidad en materia de evaluación ambiental, por lo menos a nivel procedimental.

Sin embargo, conforme se desarrollará más adelante, nueve meses luego de su entrada en vigencia, esta herramienta fue suspendida sin sustento técnico. En ese momento, se argumentó que era necesario terminar de definir y establecer los aspectos técnicos sobre admisibilidad, opiniones técnicas, etc. Este escenario desencadenaría varias situaciones complejas: un vacío normativo, un retroceso no justificado sobre la unificación de los procedimientos, un contexto de impredictibilidad para los administrados, y la preservación de un tratamiento sectorial y diferenciado de los procedimientos.

En atención a ello, elementos vinculados a su autonomía organizacional y normativa —que, además, alivien el esquema fragmentado de la función normativa— resultan esenciales para conservar la autonomía de una autoridad como el Senace, a cargo de evaluar proyectos de gran envergadura en sectores productivos muy importantes como minería, hidrocarburos, transportes, entre otros.

1.4 Principales instrumentos de gestión ambiental y procedimiento de evaluación ambiental

1.4.1 A nivel proyectos: estudios ambientales e instrumentos complementarios, etapas del procedimiento de evaluación ambiental, autoridades y los roles de estas.

El Reglamento de la Ley del SEIA (2009) indica que la evaluación de impacto ambiental es un proceso participativo y técnico-administrativo destinado a prevenir, minimizar, corregir o mitigar los potenciales impactos ambientales negativos que pudieran derivarse de políticas, planes, programas y proyectos de inversión; a informar acerca de dichos impactos; y a intensificar sus impactos positivos. La evaluación ambiental es un procedimiento bilateral, complejo y reglado.

Los resultados de la evaluación de impacto ambiental deben ser utilizados por la autoridad competente para la toma de decisiones respecto de la viabilidad ambiental del proyecto, con lo que contribuyen a su mayor eficiencia. El objetivo de este procedimiento es obtener una declaración por parte del Estado sobre la viabilidad o inviabilidad ambiental de un proyecto

de inversión antes de su ejecución, dada su naturaleza preventiva en la gestión de impactos. Este pronunciamiento se materializa a través de la certificación ambiental. Se puede afirmar que, actualmente, la certificación ambiental es el título habilitante ambiental más importante de un proyecto de inversión.

La certificación ambiental es el acto administrativo con el que todo proyecto de inversión debe contar antes de ser ejecutado, dado que advierte y previene los impactos ambientales significativos que podría generar, y establece medidas de manejo y gestión para atenderlos (Reglamento de la Ley del SEIA, 2009). Además de ello, su contenido equivale a la hoja de ruta del proyecto, donde están contenidos los requisitos y obligaciones del titular, así como las actividades que deberá llevar a cabo para remediar los impactos y gestionar a la ciudadanía presente en los ámbitos de influencia de los proyectos.

Este acto administrativo es producto de un procedimiento de estudio interdisciplinario, idealmente con rigurosos estándares técnicos que modelan escenarios complejos con la información de impactos y del territorio ambiental y social. Esta no puede ser otorgada de forma parcial, fraccionada, provisional o condicionada, porque su fin es salvaguardar la calidad técnica de las decisiones a adoptar sobre el manejo del ambiente.

Cabe indicar que la certificación ambiental es obligatoria para aquellos proyectos que puedan generar impactos ambientales negativos. La Ley General del Ambiente (LGA) establece la obligatoriedad de la presentación de un instrumento de gestión ambiental (IGA) para todos los proyectos de obra o actividad de carácter público o privado que puedan provocar efectos y que se encuentren listados.

En ese sentido, de acuerdo con la normativa del SEIA, toda persona —natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera— que pretenda desarrollar un proyecto de inversión en el Perú que sea susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo debe obtener una “certificación ambiental”, que es una resolución aprobatoria de evaluación ambiental emitida por la autoridad correspondiente. El marco legal establece que, sin certificación ambiental, los proyectos no solo no podrán iniciar su ejecución, sino que tampoco podrán realizar actividades de servicios y comercio, y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobar, autorizar, permitir, conceder o habilita dichas actividades.

El procedimiento, por tanto, es como sigue:

- El titular de un proyecto de inversión tramita el procedimiento de evaluación de impacto ambiental ante la autoridad competente.
- Culminado este procedimiento, la autoridad competente emite un acto administrativo, que declara o niega la viabilidad ambiental del proyecto.
- En caso la evaluación ambiental sea aprobada por parte de la autoridad ambiental, se emite la certificación ambiental.

Como ya se ha mencionado, el SEIA contempla tres estudios ambientales, también conocidos como IGA preventivos, clasificados según su riesgo y significancia ambiental (Ley 27446, 2017):

- la declaración de impacto ambiental (DIA), para actividades con impactos negativos leves;
- el estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd), para actividades con impactos negativos moderados, y
- el estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d) para actividades con impactos negativos altos.

Sin embargo, el sistema considera escenarios previos a la puesta en marcha de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y determina, mediante instrumentos complementarios, la regulación de las actividades iniciadas que previamente no cuenten con la certificación ambiental con el fin de establecer, en virtud de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, un régimen de adecuación. Pese a ello, la figura de adecuación y corrección viene siendo utilizada deliberadamente por varios sectores para formalizar actividades en curso que desde su inicio pudieron haberse acogido a un régimen preventivo.

También existe el caso de los IGA complementarios con fines, según corresponda, de simplificación administrativa o remediación. Para el caso de las modificaciones no sustanciales, en 2014 se reguló la figura de los informes técnicos sustentatorios (ITS) y la modificación de EIA. Por otro lado, entre los IGA orientados a la remediación, están los planes de rehabilitación o culminación de actividades, tales como el plan de cierre o el plan de abandono, entre otros. A estos se les aplican, en teoría, las reglas del SEIA[5].

En relación con el ámbito de competencias, este asunto generó, en su momento, un debate sobre la competencia de evaluación ambiental de los ITS. Dicho debate quedó aclarado con la Resolución Ministerial 328-2015-MINAM, que dispuso que los ITS se encontraban a cargo del Senace, mientras que los instrumentos de cierre de actividades y de remediación se

5 **Decreto Supremo 019-2009-MINAM. Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental Artículo 13.- Instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA**
Los instrumentos de gestión ambiental no comprendidos en el SEIA son considerados instrumentos complementarios al mismo. Las obligaciones que se establezcan en dichos instrumentos deben ser determinadas de forma concordante con los objetivos, principios y criterios que se señalan en la Ley y el presente Reglamento, bajo un enfoque de integralidad y complementariedad de tal forma que se adopten medidas eficaces para proteger y mejorar la salud de las personas, la calidad ambiental, conservar la diversidad biológica y propiciar el desarrollo sostenible, en sus múltiples dimensiones.

mantendrían en el ámbito de las autoridades ambientales sectoriales. Esta decisión denota una incoherencia, si se tiene en cuenta la visión integral con la que deben ser revisados y gestionados los IGA de una misma operación.

De todos modos, es importante reconocer que, en función de las distintas finalidades del SNGA, se admiten diversas modalidades de instrumentos de gestión ambiental. Por ello, a priori, no es contradictorio que un sector económico regule instrumentos de adecuación, corrección o simplificación, aunque la regulación, los plazos y el uso de estos deben seguir respondiendo a los objetivos del SEIA.

Por ejemplo, es conocido que los ITS fueron aprobados en 2013 por la Presidencia de Consejo de Ministros, en un contexto específico, como medida de fomento y con la intención de dinamizar las inversiones. Los ITS quedaban reservados excepcionalmente para casos en los que se quisieran modificar componentes ambientales auxiliares, realizar ampliaciones y desarrollar mejoras tecnológicas (DS 054-2013-PCM, 2013).

A la fecha, los ITS se mantienen reservados en todos los sectores estratégicos. Los evaluadores tienen a su cargo asegurar que se usen específicamente para dichas situaciones de ajustes menores en los proyectos, y no para cambios de una mayor significancia ambiental. Esto se debe a que, por la celeridad con la que son aprobados, no se podrían aplicar los mismos niveles de rigurosidad, así como tampoco sería posible ejecutar mecanismos sustantivos de participación ciudadana.

1.4.2 A nivel de políticas, programas y planes: la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Procedimiento de aprobación, autoridades y roles

El SEIA contempla una cuarta categoría de estudio ambiental. La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)[6] es una herramienta preventiva de gestión ambiental a nivel de políticas, planes y programas de desarrollo que formulen las instituciones del Estado. La EAE evalúa los efectos ambientales secundarios, acumulativos o sinérgicos de estas herramientas; su impacto en los plazos corto, mediano y largo; su condición de permanentes y temporales; y el carácter positivo o negativo de dichas propuestas.

Conforme con lo establecido legalmente, los resultados de la EAE deben orientarse a la prevención de las implicancias ambientales negativas significativas; al conocimiento de los flujos, tendencias y patrones de desarrollo; a la prevención de posibles conflictos socioambientales —de trascendencia nacional o internacional— que podrían generar los planes, políticas o programas de desarrollo.

---

6 **Ley 27446. Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental**
Artículo 4.- Clasificación de proyectos de acuerdo al riesgo ambiental
(...)
4.3. Corresponde al sector proponente aplicar una Evaluación Ambiental Estratégica - EAE, en el caso de propuestas de Política, Planes o Programas de desarrollo sectorial, regional y local susceptibles de originar implicaciones ambientales significativas. Dicha EAE dará lugar a la emisión de un Informe Ambiental por el MINAM que orientará la adecuada toma de decisiones que prevenga daños al ambiente.

Los lineamientos para la implementación del proceso de EAE en el marco del SEIA —aprobados por RM 0039-2025-MINAM— indican que los planes, políticas o programas de desarrollo que están sujetos a una EAE son los siguientes:

- Los que se implementen sobre materias declaradas de interés nacional mediante norma con rango de Ley
- Los vinculados con las prioridades de desarrollo nacional —regional o local— en las siguientes materias: energía, industria, minería, construcción, vivienda, salud, saneamiento, educación, urbanismo, transportes, pesquería, recursos hídricos, comunicaciones, turismo, forestal, agropecuaria, agroindustrial, y desarrollo territorial o uso de suelo cuya implementación requiera la ejecución de proyectos que puedan generar impactos significativos moderados o altos.

El Minam también podrá requerir a las entidades públicas la elaboración de EAE para aquellas políticas, planes o programas que resulten importantes en materia ambiental.

El proceso de la EAE empieza cuando el proponente (entidad pública responsable de un plan, política o programa) comunica al Minam que viene desarrollando, modificando o actualizando una política, plan o programa, al tiempo que presenta un plan de trabajo para la elaboración de la EAE.

Este plan de trabajo debe contener lo siguiente:

- Problema público
- Objetivo general
- Ámbito de aplicación
- Objetivo y alcance de la EAE
- Cronograma de actividades
- Plan de participación
- Entidad responsable la elaboración del EAE

El Minam realiza un acompañamiento durante el proceso de elaboración de la EAE. Una vez culminada la propuesta de EAE, el Minam emite un informe ambiental, en el cual se establecen recomendaciones para orientar la adecuada toma de decisiones para prevenir daños al ambiente.

Sin embargo, y pese a los atributos que podría implicar la inclusión de un análisis ambiental al propio diseño de políticas públicas sectoriales y transectoriales, esta herramienta ha sido aplicada muy incipientemente en el caso peruano. Erróneamente, se ha concebido a la EAE como un requisito ambiental de Estado a Estado. Esto ha complejizado una adhesión voluntaria de la herramienta en los procesos de planificación del territorio y de las metas sectoriales que aportarían más allá de la identificación temprana de los impactos socioambientales de las políticas, planes y programas. La EAE puede aportar a los procesos de tomas de decisión dado que contempla mecanismos de participación pública y puede asegurar la sostenibilidad de las decisiones públicas e integrar visiones sectoriales en una visión común de desarrollo.

La EAE podría servir como una herramienta de cohesión de visiones. Aplicada de forma preventiva, coordinada y con vocación estratégica, la EAE beneficia a los programas, planes y políticas que se gestan, dado que examina los impactos por su temporalidad (corto, mediano y largo plazo) y por sus tipos (efectos secundarios, acumulativos o sinérgicos). Esta proyección permitiría tomar mejores decisiones en el marco de su política, así como contar con una ciudadanía informada, lo que disminuiría la posibilidad de conflictos socioambientales ocasionados por falta de información sobre las intervenciones acumuladas en los territorios.

Del análisis de los lineamientos para la elaboración de las EAE, se advierte la necesidad de aclarar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana. Estos lineamientos indican que el proponente de un programa, plan o política debe identificar a los actores clave del proceso de elaboración de la EAE y definir mecanismos adecuados para su participación en dicho proceso. La propuesta del plan de trabajo de la EAE también deberá incluir un plan de participación. Sin embargo, no existen lineamientos que establezcan qué se entiende por “mecanismos adecuados”, la oportunidad ni el grado de participación ciudadana en la formulación de la EAE.

Resulta fundamental integrar el rol preventivo “pacificador” de la EAE en la toma de decisiones estatales. Para ello, se necesita conceptualizar el modelo de herramienta que se ostenta para el caso peruano, así como desestigmatizar la herramienta, que muchas veces es vista como un elemento que generará obstáculos y dilatará los procesos de planificación. Es importante integrarla en una construcción metodológica que asegure sostenibilidad, equidad y respeto por los derechos humanos ambientales y sociales que se impactan con las políticas públicas nacionales. Posteriormente, es fundamental retomar el proceso regulatorio.

II Reflexiones y aspectos de especial atención hacia el futuro del SEIA

En los últimos años, el Perú continúa atravesando una crisis política que ha afectado la estabilidad de los poderes del Estado y ha sometido a una volatilidad institucional y regulatoria la gestión ambiental del país. Los constantes cambios de gobierno han dificultado sostener en el tiempo una política pública clara a nivel ambiental, a pesar de los esfuerzos técnicos que plantean y desarrollan una agenda a largo plazo. Como lo sugiere la propia Política Nacional del Ambiente al 2030, es necesaria una visión planificada, coherente y, precisamente, a largo plazo para cumplir con los objetivos en materia ambiental que el país se ha planteado hacia 2030. Esto se complementa con los esfuerzos del Perú por alinearse a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En este sentido, a continuación se propone una reflexión en torno a los elementos centrales que componen el SEIA, ya presentados en este documento: la necesidad de adhesión del marco regulatorio a los principios jurídicos centrales del sistema; el respeto a la autonomía del Senace, en línea con el proceso histórico que dio origen a su creación, y la relevancia de su consolidación como una autoridad que pone en valor los estudios ambientales garantes de los bienes ambientales y de los derechos humanos involucrados; y la importancia de asegurar que los IGA que integran el SEIA cumplan los objetivos de política y no sean utilizados como herramientas para evadir la rigurosidad ambiental que se prevé con las evaluaciones ambientales tradicionales.

2.1. Sobre la autonomía del Senace

Como se ha señalado, la evaluación ambiental se realizaba exclusivamente dentro de los ministerios a través de sus direcciones ambientales. Con el tiempo, no obstante, esto fue generando una percepción de desconfianza sobre la neutralidad de los procesos, dado que se percibía la figura de 'juez y parte' que alcanzaba el modelo. Además, los niveles de conflictividad socioambiental activa que se reportaron entre 2010 y 2012 generaron que el Consejo de Ministros, con el liderazgo del Ministerio del Ambiente, repensara el esquema organizacional de la evaluación ambiental y, entre otras medidas, propusiera transitar hacia una reforma en materia de certificación ambiental.

En ese contexto se creó Senace, en 2012, como organismo público especializado del sector ambiental para evaluar los estudios de impacto ambiental detallados de los proyectos de inversión en industrias extractivas e infraestructura del país. Su creación buscaba, como se mencionó, que el nivel de rigurosidad y calidad del proceso de evaluación se desarrollara bajo un modelo de discrecionalidad técnico-reglada y sobre la base de la predictibilidad,

a partir de aspectos y criterios técnicos establecidos. Así, se buscaba que la aprobación o denegatoria de los estudios ambientales respondiera a la viabilidad ambiental de los proyectos y no a la conveniencia económica de estos.

A pesar de ello, en noviembre de 2024, a través del DS 009-2024-MINAM, se ordenó la reforma de Senace, que coincidió con declaraciones de líderes de gremios empresariales que habían propuesto al Estado eliminar dicha entidad[7]. Ni en los considerandos del referido DS ni en la exposición de motivos de la norma que prevé la reorganización se justifica objetivamente la razón por la que el Minam priorizó el proceso de reorganización de esta entidad, incluso en relación con otras de su sector.

Al respecto, la SPDA (2024) manifestó entonces que iniciar un proceso de reforma en el que no se expresa una causa justificada de manera legal, que responda a necesidades de gestión debidamente sustentadas, representaba niveles de injerencia a la autonomía administrativa y normativa de la propia entidad que, a su vez, afectaban el proceso de consolidación de la entidad. El Senace, según sus normas de creación y funcionamiento, cuenta con la función general de formular propuestas para la mejora continua de sus procesos, entre los que se incluyen aquellos que involucran la coordinación gubernamental (Ley 29968, 2012). Al respecto, en la norma de reorganización, solo se hizo referencia a que se habían identificado algunas deficiencias en el proceso de certificación ambiental que estaban impidiendo que el Senace ejerciera de manera más eficaz y eficiente sus funciones. No se explica si dichas deficiencias tienen que ver con la necesidad de optimizar o disminuir los plazos legales, con disminuir requisitos administrativos, o con otro mecanismo de simplificación administrativa. En cualquiera de estos casos, también habría hecho falta explicar por qué era necesaria una reorganización institucional en vez de cambios a nivel de reformas y mejoras legales de los procedimientos administrativos.

Se puede considerar que, efectivamente, el Minam cuenta con mecanismos de gestión en el marco de su rectoría que pueden fortalecer permanentemente la labor de las autoridades ambientales sectoriales como el Senace. Entre ellos se encuentran las opiniones técnicas favorables en el marco de las nuevas normas que estas aprueban, o la aprobación de un marco normativo rector que aplicaría no exclusivamente al Senace sino a todas las entidades que realizan evaluaciones ambientales en el ámbito del SEIA.

A ello se suma que, durante un periodo de más de dos años, nadie ejerció la presidencia ejecutiva de la entidad. Entre 2022 y 2024, el Senace estuvo liderado por funcionarios designados provisionalmente para esta tarea. Esta situación cambió en agosto de 2024. Este

---

7 **Decreto Supremo 009-2024-MINAM. Decreto Supremo que declara en modernización y reorganización el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE y crea la Comisión Reorganizadora**
Artículo 1.- Declaración en modernización y reorganización el Senace
Declarar en proceso de modernización y reorganización el Senace, con el objeto de evaluar su situación administrativa, organizacional y de gestión, así como de proponer las acciones y medidas de reforma correspondientes, por el plazo de noventa (90) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la instalación de la Comisión.

escenario, en el caso de autoridades que conducen procedimientos tan importantes como el de la evaluación ambiental, resultan complejos para la sostenibilidad e institucionalidad de las entidades.

En paralelo, en mayo de 2023, mediante el DS 006-2023-MINAM, se ordenó la suspensión del PUPCA del Senace. Dicha suspensión no solo se realizó sin una motivación suficiente, sino que, además, despojó a la entidad de una herramienta clave para continuar con el ejercicio de sus competencias, lo que, a su vez, perjudicaba a titulares y evaluadores. Sobre ello, cabe recordar que, en 2018, mediante el Decreto Legislativo 1394 (que modificó en diversos aspectos la Ley 29968, Ley de Creación del Senace), se estableció que se aprobaría una norma a través de la cual Senace iba a regir los procedimientos de evaluación a su cargo. La modificación se realizó en los términos que se señalan en la tabla 1:

Tabla 1

Comparativo entre la Ley 29968 y el DL 1394

Ley 29968, Ley de Creación del SENACE (2012)	DL 1394 (2018)
PRIMERA. Continuidad de las disposiciones emitidas por el sector En tanto se aprueben por el SENACE las disposiciones específicas que en materia sectorial de su competencia sean necesarias para el ejercicio de las funciones transferidas de acuerdo a lo dispuesto por la primera disposición complementaria final, continúan vigentes las emitidas por el sector correspondiente de carácter administrativo y procedimental. (…)	**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS** **PRIMERA. Continuidad de las disposiciones emitidas por el sector** En tanto se apruebe el procedimiento único del proceso de certificación ambiental del SENACE, esta entidad aplica los procedimientos y plazos regulados en los reglamentos de protección y/o gestión ambiental sectoriales y sus normas complementarias. (…)

Como se puede observar, desde 2012 se proyectaba una norma que pueda unificar y regir el actuar de Senace en materia de evaluación ambiental a fin de continuar superando el esquema fragmentado de la función normativa en materia de evaluaciones ambiental que aún conservan las autoridades ambientales sectoriales.

De acuerdo con este mandato, en 2022, mediante el DS 004-2022-MINAM, se aprobó el PUPCA, que daba cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley de Creación del Senace. El PUPCA entró en vigencia en julio de 2022; sin embargo, mediante el DS 006-2023-MINAM, emitido en mayo de 2023, esta herramienta normativa entró en suspensión hasta enero de 2025, es decir, tan solo meses después de iniciada su implementación.

El DS 006-2023-MINAM tenía como principal objetivo plantear el cronograma en la transferencia de funciones de fiscalización de ciertos sectores; sin embargo, la Cuarta Disposición Complementaria Final[8] de dicho decreto supremo aprobó la suspensión del PUPCA. El argumento que se utilizó, según el numeral 3.40 de la Exposición de Motivos, fue que era necesario terminar de definir y establecer aspectos del proceso de evaluación ambiental.

Otra norma que amerita observancia es la modificación introducida por el DS 005-2024-MINAM, que modificó el proceso de selección de proyectos sujetos a evaluación de Senace. En diciembre de 2023, se aprobó el DS 013-2023-MINAM, que estableció disposiciones complementarias para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 30230, respecto de las opiniones vinculantes en el marco de los procedimientos de evaluación ambiental. El DS 013-2023-MINAM tenía por vocación 'resolver' el problema de la demora de la emisión de las opiniones vinculantes. Por ello, estableció un nuevo esquema de evaluación ambiental, denominado “esquema de articulación”. Este proponía que los sectores harían una priorización de sus proyectos, y Senace, con base en criterios de selección objetivos, elegiría a los proyectos que entrarían en este esquema. La innovación implicaba que las entidades opinantes participaran, desde un inicio, del proceso de evaluación ambiental.

A tan solo siete meses de la entrada en vigencia del DS 013-2023-MINAM, en julio de 2024 se aprobó el DS 005-2024-MINAM, el cual modificó dicho esquema de articulación en los términos detallados en la tabla 2:

8 **Decreto Supremo 006-2023-MINAM. Decreto Supremo que aprueba el Cronograma de Transferencia de Funciones en materia de fiscalización ambiental de los subsectores Transportes, Vivienda y Construcción, Saneamiento, Comunicaciones, Salud, Defensa, Justicia, Educación y Cultura al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**
Cuarta.- Aplicación normativa de los procedimientos administrativos a cargo del Senace
Para las etapas, requisitos, plazos y demás aspectos relacionados con el proceso de certificación ambiental a cargo del Senace son de aplicación la normativa vigente en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, incluyendo los Reglamentos de Protección y/o Gestión Ambiental, salvo las disposiciones aprobadas mediante Decreto Supremo N° 004-2022-MINAM, que son aplicadas desde el 01 de enero de 2025.

Tabla 2

Comparativo entre el DS 013-2023-MINAM y el DS 005-2024-MINAM

Decreto Supremo 013-2023-MINAM	Decreto Supremo 005-2024-MINAM
Artículo 5.- Identificación de los EIA-d o MEIA-d que se evalúan bajo el Esquema de articulación 5.1. El Senace, en el marco del proceso de evaluación de impacto ambiental, en atención de la identificación realizada por las autoridades sectoriales correspondientes respecto a sus proyectos de inversión priorizados, determina los proyectos de inversión que corresponden a un EIA-d o MEIA-d y que requieren ser tramitados bajo el Esquema de articulación, teniendo en cuenta los siguientes criterios, que pueden o no ser concurrentes: a. Ubicación del proyecto de inversión en área natural protegida o su zona de amortiguamiento, o área de conservación regional. b. Monto de inversión igual o mayor a ciento cincuenta mil (150 000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). c. Conflictividad social según reporte de la Presidencia del Consejo de Ministros o la Defensoría del Pueblo. d. Tecnología no convencional.	**Artículo 5.- Identificación de los proyectos cuyos EIA-d o MEIA-d se evalúan bajo el Esquema de articulación** 5.1. Las autoridades sectoriales correspondientes identifican los proyectos priorizados, cuyos EIA-d o MEIA-d requieren ser evaluados bajo el Esquema de articulación señalado en el artículo 4 de las presentes Disposiciones. (…) 5.3. Una vez identificado el proyecto, la autoridad sectorial solicita al Senace la implementación del Esquema de articulación. (…)

Como se puede observar, el DS 005-2024-MINAM elimina los criterios de selección y dispone que los sectores prioricen sus proyectos —sin criterios— y le comuniquen a Senace cuáles deben ser evaluados bajo el esquema de articulación. Esta modificación reduce el rol de Senace a un receptor de indicaciones de los sectores, y limita su rol como autoridad que conduce el proceso de evaluación ambiental que, además, debería iniciar desde la aplicación del esquema de articulación. La Exposición de Motivos del DS 005-2024-MINAM, en su numeral 2.3, precisó que los sectores cuentan con su cartera de proyectos priorizados y que ello les permite hacer la priorización[9]. Este punto se contradice con lo que, originalmente, estaba establecido en DS 013-2023-MINAM (art. 5.1), el cual reconocía que, antes de la elección de Senace, había una priorización de los sectores.

Debe recordarse que el esquema de articulación debería ser un mecanismo que permita aplicar criterios estandarizados de manera coordinada. Esto favorecería la emisión de un

9 Exposición de Motivos del Decreto Supremo 005-2024-MINAM

pronunciamiento consistente, entre Senace —líder del proceso— y las entidades que emiten opinión vinculante, respecto de la viabilidad ambiental de un proyecto de inversión. Con la modificatoria del DS 005-2024-MINAM, se reduce el rol de liderazgo de Senace, quien ahora tendrá que depender de lo que establezcan los sectores.

Además de ello, la elección que realicen los sectores, sin base en criterios objetivos, permite una discrecionalidad amplia, que podría dar pie a situaciones en las que se otorguen ventajas a ciertos proyectos, lo cual también podría derivar en un trato desigual de las inversiones.

Estos cambios normativos evidencian una ambivalencia en el proceso de toma de decisiones. En este marco, resulta esencial asegurar que el Senace, en su proceso de consolidación, pueda continuar aprobando las disposiciones bajo su ámbito sin que medien superposiciones normativas con las autoridades ambientales sectoriales o, menos todavía, una relación de jerarquía.

2.2 La flexibilización normativa del SEIA

2.2.1 Sobre la regularización ambiental de las actividades en curso

En el Perú, las reglas del SEIA se evidencian desde mucho antes de la aprobación de la Ley del SEIA: muchos reglamentos sectoriales de protección ambiental, desde la década de 1990, introdujeron obligaciones con respecto a la presentación de estudios de impacto ambiental. No obstante, con la promulgación de la Ley del SEIA en 2001, y con la entrada en vigencia de la Ley General del Ambiente (LGA, Ley 28611) en 2005, las reglas del SEIA se consolidaron aún más.

Si bien los reglamentos sectoriales —como los de hidrocarburos, electricidad y minería— incluyeron en sus reglamentos figuras como la del plan de adecuación y manejo ambiental (PAMA), la LGA (art. 26) es quien reconoce formalmente la facultad que tienen las autoridades ambientales competentes para establecer y aprobar los PAMA.

El objetivo de los PAMA, como reconoce la LGA y como se concibieron en los primeros reglamentos ambientales sectoriales, era facilitar la adecuación de una actividad económica a obligaciones ambientales nuevas, para lo cual se debía asegurar su cumplimiento en plazos establecidos por las respectivas normas. Esto se debía conseguir a través de objetivos de desempeño ambiental explícitos, metas y un cronograma de avance de cumplimiento, así

2.3. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo
(...)
En esa línea, en la propuesta normativa se propone modificar el artículo 5 de las referida Disposiciones Complementarias, a fin de que sean las mismas autoridades sectoriales las que identifiquen los proyectos priorizados, cuyos estudios ambientales, EIA-d o MEIA-d, requieren ser evaluados bajo el esquema de articulación, ello debido a que cuentan con mayor información que el Senace para poder identificar tales proyectos.
En efecto, las autoridades sectoriales cuentan con una Cartera Priorizada de Inversiones (CPI), que contiene las principales inversiones públicas que, por su importancia y envergadura, contribuyen al cierre de brechas y a la efectiva prestación de servicios públicos, permitiendo realizar de manera focalizada su seguimiento mensual, en esa medida, a partir de dicha cartera y otros instrumentos de gestión de inversiones, pueden establecer una priorización en el marco del esquema de articulación.

como del establecimiento de medidas de prevención, control, mitigación, recuperación y, si correspondía, compensación.

En suma, la razón de ser del PAMA es regularizar actividades anteriores a la exigencia de contar con un IGA, o bien actuar ante obligaciones ambientales nuevas o marcos legales emergentes. Asimismo, según el artículo 26 de la LGA, el incumplimiento de las acciones definidas en los PAMA, durante su vigencia o al final de esta, se sanciona administrativamente, con independencia de las sanciones civiles o penales que tengan lugar. Según el marco normativo ambiental, la única figura de adecuación excepcional creada legalmente es el PAMA, cuyo incumplimiento será sancionado administrativamente.

Esta figura se concibió como excepcional ante el contexto de aprobación de nueva normativa ambiental que aplicaba a actividades en curso. Como se ha explicado, la Ley del SEIA ordena que, antes de iniciar una actividad económica sujeta al SEIA, el titular debe obtener la aprobación de un EIA-d, un EIA-sd o una DIA. Incluso antes de implementar una modificación o iniciar el abandono de sus actividades, debe obtener el instrumento de gestión ambiental correspondiente.

No obstante, a pesar de la excepcionalidad de su naturaleza, tan solo entre 2023 y 2024 varios sectores han aprobado instrumentos de gestión ambiental de adecuación, como planes ambientales detallados o nuevos PAMA, que buscan la aprobación de un IGA para actividades que ya se encuentran en curso. Esto desnaturaliza el rol preventivo del régimen de licenciamiento o certificación ambiental.

Estos son algunos ejemplos:

- El sector vivienda aprobó el Plan Ambiental Detallado (PAD) para dicho sector a través del DS 008-2024-VIVIENDA, mediante el que otorgaba un plazo de hasta cuatro años para su tramitación.
- El sector hidrocarburos, mediante el DS 013-2024-EM, extendió en tres años el plazo para tramitar el PAD.
- El sector minero, mediante el DS 014-2024-EM, contempló un plazo de hasta 270 días hábiles para tramitar el Plan de Adecuación Ambiental.
- Mediante el DS 014-2023-EM, el sector electricidad amplió el plazo para tramitar el Plan de Adecuación Ambiental hasta por tres años para titulares.
- El sector agrario aprobó su Reglamento de Gestión Ambiental por DS 006-2024-MIDAGRI. En este, contempla un procedimiento de adecuación para obtener el PAMA.

Otros sectores tienen proyectos normativos que buscan aprobar IGA de adecuación:

- El sector industria y comercio interno, mediante la RM 000048-2025-PRODUCE, permitiría la presentación de la Declaración de Adecuación Ambiental o PAMA.
- El sector transportes considera modificar su Reglamento de Protección Ambiental, aprobado por DS 004-2017-MTC, y propone el PAD y el PAMA para su sector, según lo indicado en la RM 126-205-MTC.

Estas medidas en los sectores nacieron como una “excepción”, pero se han instaurado en el sistema como una regla. En algunos sectores, como el de hidrocarburos, por ejemplo, se han aprobado tres instrumentos de regularización, y se ha ampliado el plazo para presentar el último instrumento de regularización.

Es importante señalar que la adecuación ambiental no tiene una vocación de prevención sino de regularización o formalización de acciones en curso. Por ello, seguir aprobando normas en este sentido no atiende al objetivo esencial del SEIA y, en general, de la gestión ambiental y de la gestión anticipada de impactos ambientales. Este es la tramitación de IGA antes del inicio de las actividades, de modo que los impactos ambientales sean evitados o mitigados y no solamente corregidos.

Asimismo, este régimen opera como un incentivo perverso, pues se promueve que los titulares inicien actividades sin pasar por un proceso de evaluación ambiental, ya que, posteriormente, sus intervenciones podrán ser regularizadas por las autoridades.

Este error en la concepción del régimen de gestión de impactos ambientales se agudiza desde el Legislativo. Al respecto, en el Congreso de la República, hay un proyecto de ley (Proyecto 9821/2024-CR) que tiene por objeto permitir que puedan obtener un instrumento de adecuación los titulares de proyectos de inversión de todos los sectores que, hasta cinco años atrás, iniciaron sus actividades sin certificación ambiental.

Sobre la aprobación de estas normas, que habilitan la adopción de IGA de adecuación por parte de los sectores, un punto importante es que son normas que cuentan con opinión favorable del Minam en su calidad de ente rector del SEIA. En ese aspecto, resultaría esencial que el ministerio pueda observar esta tendencia sectorial y orientar las decisiones al cumplimiento de los objetivos y principios jurídicos que inspiran el SNGA y el SEIA.

Complementariamente, la justificación de estas modificaciones no están desarrolladas en la exposición de motivos de las normas que las aprueban, ni tampoco han sido puestas a disposición del público para recibir comentarios. Todo ello resulta esencial, porque es necesario hacer una valoración y una medición de las razones que han dificultado o complejizan un cumplimiento natural de los titulares de las actividades. Cualquier excepción al régimen principal necesita ser sustentado y documentado en el proceso de construcción normativa y, asimismo, transparentado en el marco de los mecanismos de consulta pública de propuestas normativas.

En otro ámbito, el Minam propuso la aprobación automática de títulos habilitantes en dos oportunidades. Primero, en abril de 2024, cuando se inició el proceso de modificación del DS 013-2023-MINAM, el proyecto de decreto supremo de modificación incorporaba un artículo que proponía que todos los títulos habilitantes del procedimiento de evaluación ambiental sean renovados a través de un procedimiento de aprobación automática[10], lo cual no contaba con ningún sustento técnico. Esta propuesta, finalmente, no fue adoptada.

La segunda oportunidad fue en enero de 2025, cuando el Minam publicó el proyecto de "Decreto Supremo que crea la Línea base ambiental pública a cargo del Ministerio del Ambiente, y su Exposición de Motivos", a través de la RM 00018-2025-MINAM. En este, se proponía que la prórroga de los "títulos habilitantes sustentados en estudios ambientales vigentes" se tramite mediante un proceso de aprobación automática[11]. Esta propuesta no especificaba qué títulos habilitantes entraban en dicho supuesto y la exposición de motivos correspondiente no justificaba la intención.

Cuando posteriormente, en abril de 2025, se aprobó la Línea Base Ambiental Pública, mediante DS 004-2025-MINAM, se incorporó una disposición que establecía que los títulos habilitantes sobre recursos hídricos serán prorrogados de forma automática[12]. La Exposición de Motivos del DS 004-2025-MINAM sobre dicho punto no incluye sustento técnico ni legal para disponer la prórroga automática de títulos habilitantes sobre recursos hídricos.

---

10 **Resolución Ministerial 126-2024-MINAM. Disponen la publicación del proyecto de "Decreto Supremo que modifica las disposiciones complementarias para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y establece otras disposiciones, aprobadas por el Decreto Supremo N° 013-2023-MINAM"**
Segunda Disposición Complementaria Final (proyecto de Decreto Supremo). – Títulos habilitantes
Los títulos habilitantes comprendidos en el artículo 6 del Reglamento del Título II de la Ley Nº 30327, Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, y otras medidas para optimizar y fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2016-MINAM, que por mandato de una norma con rango de ley tengan vigencia determinada en el marco de lo dispuesto en el artículo 42 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, serán de renovación a través de un procedimiento de aprobación automática.
Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo precedente, la autoridad competente, luego de recibir la solicitud de ampliación, paralelamente implementa las acciones de supervisión para determinar si la actividad cuyo periodo se esté ampliando se está ejecutando conforme al título vigente; asimismo, implementa la fiscalización posterior de la solicitud de renovación conforme al artículo 34 de la citada norma.

11 **Resolución Ministerial Nº 00018-2025-MINAM - Disponen la publicación del proyecto de Decreto Supremo que crea la Línea base ambiental pública a cargo del Ministerio del Ambiente, y su Exposición de Motivos.**
Segunda Disposición Complementaria Final (proyecto de Decreto Supremo). - Prórroga de títulos habilitantes sustentados en estudios ambientales vigentes
La prórroga de los títulos habilitantes sustentados en estudios ambientales vigentes se otorga mediante un proceso de aprobación automática, siempre que ésta se realice en las mismas condiciones establecidas en el título que es prorrogado. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo precedente, recibida la solicitud de prórroga, se realiza la supervisión ambiental a cargo de la Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA) responsable de fiscalizar el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se otorgó el título habilitante. De ser el caso, dicta las medidas administrativas que resulten pertinentes para garantizar la protección al ambiente y a la salud de las personas.

12 **Decreto Supremo 004-2025-MINAM, Decreto Supremo que crea la Línea Base Ambiental Pública a cargo del Ministerio del Ambiente.**
Tercera.- Prórroga de títulos habilitantes sobre recursos hídricos
La prórroga de los títulos habilitantes sobre recursos hídricos sustentados en estudios ambientales del SEIA o complementarios, se otorga mediante un proceso de aprobación automática, siempre que ésta se realice en las mismas condiciones y plazo establecidos en el titulo primigenio. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo precedente, recibida la solicitud de prórroga, se realiza la supervisión ambiental a cargo de la entidad responsable de fiscalizar el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se otorgó el título habilitante. De ser el caso, dicta las medidas administrativas que resulten pertinentes para garantizar la protección al ambiente y a la salud de las personas.

Al respecto, resultaría esencial que, ante escenarios de flexibilización y simplificación administrativa, los sustentos jurídicos y técnicos que respaldan dichas decisiones se encuentren expresados y documentados en las exposiciones de motivos de las propuestas normativas. De este modo, en el marco de los procesos de consulta pública y formulación de opiniones, la ciudadanía en general podría desarrollar sus opiniones, comentarios y observaciones. De lo contrario, se afectarían los mecanismos de participación ciudadana en materia de gestión ambiental y el ejercicio de los derechos de acceso.

2.3 Desafíos en la participación ciudadana

2.3.1 Sobre la participación de terceros en la evaluación de IGA que abordan asuntos de interés público

Uno de los desafíos advertidos por la SPDA es la necesidad de establecer una línea interpretativa uniforme y garantista sobre la aplicación de la figura de "tercero administrado" en los procedimientos ambientales. Por un lado, esta incluye los procedimientos de evaluación ambiental y, por otro, los procedimientos de fiscalización ambiental.

Al respecto, la Ley del Procedimiento Administrativo General (cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por DS 004-2019-JUS) dispone que terceros cuyos derechos o intereses legítimos puedan resultar afectados con la resolución que sea emitida se pueden incorporar en el procedimiento administrativo correspondiente y, luego de su incorporación, serán considerados como una parte más en el proceso[13]. En materia de evaluación ambiental, la sociedad civil puede intervenir al demostrar que su objeto busca la protección ambiental y tiene un interés público en el caso. Además, el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado es difuso, lo cual permite el accionar de cualquier ciudadano.

Es importante señalar que, en el ámbito de la fiscalización ambiental, existe consenso del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) respecto de admitir la participación, en calidad de tercero con legítimo interés, de organizaciones que así lo sustenten, y sin perjuicio de las observaciones que formulen los administrados.

En el terreno de las evaluaciones ambientales, el escenario ha sido distinto. Al igual que en el caso de los procedimientos para la fiscalización ambiental, la participación de la SPDA como terceros administrados o terceros con legítimo interés ha sido cuestionada por la empresa. Sin embargo, solo en el caso del Ministerio de Energía y Minas (Minem), se ha cuestionado

13 **Decreto Supremo 004-2019-JUS - Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General**
Artículo 71.- Terceros administrados
71.1 Si durante la tramitación de un procedimiento es advertida la existencia de terceros determinados no comparecientes cuyos derechos o intereses legítimos puedan resultar afectados con la resolución que sea emitida, dicha tramitación y lo actuado les deben ser comunicados mediante citación al domicilio que resulte conocido, sin interrumpir el procedimiento.
71.2 Respecto de terceros administrados no determinados, la citación es realizada mediante publicación o, cuando corresponda, mediante la realización del trámite de información pública o audiencia pública, conforme a esta Ley.
71.3 Los terceros pueden apersonarse en cualquier estado del procedimiento, teniendo los mismos derechos y obligaciones de los participantes en él.

la juridicidad de la participación de la SPDA como parte de los procedimientos. La SPDA entiende que, en tanto línea interpretativa, es la suerte que seguirán otras organizaciones de la sociedad civil que se apersonen a los procedimientos donde se atiendan causas de interés público.

Cabe señalar que la SPDA ya había sido incorporada como tercero administrado en los procedimientos, a cargo del Minem, de evaluación ambiental de los planes de rehabilitación (instrumento de gestión ambiental complementario) que presentó la empresa Repsol a causa del derrame de hidrocarburos ocurrido en 2022, que afectó de forma significativa diversas zonas del litoral peruano. Dicha posición de la autoridad ha virado radicalmente.

Al respecto, el Viceministerio de Hidrocarburos (segunda instancia de evaluación ambiental en el Minem para las actividades de hidrocarburos) ha cuestionado y rechazado la participación de la SPDA con los argumentos de que esta organización tendría acceso a "información privilegiada", con la que generaría indefensión a la empresa, y que no hay una afectación directa a los intereses legítimos de la SPDA[14].

Al respecto, queda mucho por debatir en el ámbito de las causas específicas. Además, hace falta expresar los argumentos en favor del sistema y de los asuntos de interés público que se analizan en las evaluaciones ambientales. Las causas relacionadas con el interés colectivo, que defienden las organizaciones como SPDA, así como todas las que, en general, abordan asuntos vinculados con la realización y tutela de derechos humanos, sin duda no pueden entenderse como cuestiones privadas o ilegítimas, y menos todavía como subordinadas a la priorización de los intereses comerciales de una empresa. Debería estar fuera de duda que la rehabilitación de las zonas afectadas por una de las emergencias ambientales más considerables de los últimos años no es asunto bilateral.

Los procedimientos de evaluación de los planes de rehabilitación no son un asunto menor. La no aprobación o la aprobación inadecuada de los IGA de rehabilitación podría representar una abierta vulneración al derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado para la vida.

Por todo lo anterior, más allá del caso concreto que se utilizó como ejemplo, la SPDA considera que existe el pendiente institucional de asegurar, con fines de predictibilidad, una línea interpretativa en favor de los derechos involucrados de acceso a la justicia y la participación pública, que uniformice una posición estatal clara de esta figura reconocida legalmente.

14 Resolución Viceministerial 023-2024-MINEM/VMH, Resolución Viceministerial 024-2024-MINEM/VMH, Resolución Viceministerial 026-2024-MINEM/VMH, Resolución Viceministerial 028-2024-MINEM/VMH, Resolución Viceministerial 027-2024-MINEM/VMH y Resolución Viceministerial 029-2024-MINEM/VMH

2.3.2 Sobre la necesidad de estandarizar el régimen de participación ciudadana en las evaluaciones ambientales

El derecho a la participación ciudadana está reconocido en la Constitución Política del Perú como un derecho fundamental. La Ley General del Ambiente dispone que toda persona puede emitir opiniones en los procesos de toma de decisiones sobre la gestión ambiental, y que las autoridades establecen mecanismos formales para facilitar la efectiva participación ciudadana en la gestión ambiental.

Como se ha mencionado, la Ley del SEIA establece la participación ciudadana en la evaluación ambiental a fin de que la ciudadanía que se ubica en el área de influencia directa e indirecta del proyecto acceda a información y formule sus observaciones sobre dicho proyecto[15]. Asimismo, dicha ley dispone que los IGA deben contemplar un plan de participación ciudadana donde consten los compromisos sociales del titular.

En este sentido, el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (DS 002-2009-MINAM) regula aspectos generales sobre acceso a la información pública con contenido ambiental, así como los mecanismos y procesos de participación y consulta ciudadana en materia ambiental.

Esta norma establece estándares básicos para el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública, la transparencia y la participación ciudadana sin abordar cuestiones operativas necesarias para garantizar la funcionalidad de los mecanismos. En ese sentido, es esencial actualizar los estándares de participación desde la rectoría del SEIA, a la luz de las propias actualizaciones y la regulación específica que han atravesado los sectores, lo que implicaría, como ya se mencionó, regular también los IGA especiales.

Es importante reevaluar la regulación de los derechos de acceso en materia ambiental, examinar áreas de mejora en aras de una mayor protección ambiental y diseñar un esquema con estándares uniformes que constituyan la base para la regulación de todos los sectores bajo el SEIA.

---

15 **Ley 27446. Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental**
Artículo 14.- De la participación ciudadana
El SEIA contempla para la participación de la comunidad, lo siguiente:

a. Que la autoridad competente, durante la etapa de clasificación, tiene la facultad de solicitar a la comunidad o representantes o informantes calificados, los antecedentes o las observaciones sobre la acción propuesta.
b. Que el proponente y su equipo técnico presente un plan de participación ciudadana y su ejecución.
c. Que la autoridad competente efectúe la consulta formal durante la etapa de revisión, sólo en los casos de los estudios de impacto ambiental detallados y semidetallados. Estos estudios se pondrán a disposición del público, para observaciones y comentarios, en la sede regional del sector respectivo. La convocatoria se hará por los medios de prensa de mayor difusión, mediante la publicación de un aviso de acuerdo con el formato aprobado en el Reglamento de la presente Ley, cuyo costo será asumido por el proponente. Asimismo, la difusión se realizará por medios electrónicos de comunicación.
d. La audiencia pública, como parte de la revisión del estudio de impacto ambiental detallado, se deberá realizar a más tardar 5 (cinco) días antes del vencimiento del período de consulta formal. La autoridad competente podrá disponer la presentación en audiencia pública de los estudios de impacto ambiental semidetallados.

En este contexto, el Senace ha aprobado normativa sobre la participación ciudadana. Son los casos, por ejemplo, de la Guía de Participación Ciudadana con enfoque intercultural para la certificación ambiental, aprobada mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva 00005-2018-SENACE/PE, o de los Lineamientos de Gestión Social para el fortalecimiento de la Certificación Ambiental del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, aprobados mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva 00026-2023-SENACE-PE.

De igual modo, en el nuevo PUPCA, aprobado mediante DS 013-2024-MINAM, se han incluido artículos específicos sobre la presentación del Plan de Participación Ciudadana, sobre su procedimiento de evaluación, así como sobre la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana y la ejecución en los procesos a cargo de dicha entidad.

Algunos sectores han aprobado sus reglamentos de participación ciudadana para regular la aplicación de mecanismos participativos en la evaluación ambiental de su sector. Sin embargo, la normativa en materia de participación ciudadana no se encuentra actualizada a nivel sectorial. Sectores tan importantes como minería (norma de 2008), transportes (norma de 2004) o agricultura (norma de 2012) no cuentan con una norma actualizada que responda a los nuevos estándares y a la evolución de los derechos de acceso. También está pendiente emitir normativa en los sectores de turismo, vivienda y salud.

Procedimientos actualizados y estandarizados con características comunes y óptimas para el ejercicio del derecho a la participación ciudadana resultan fundamentales para evitar que, en la elaboración y evaluación de los IGA simplificados, se supriman dichas etapas de participación o que se aprueben IGA que reemplacen mecanismos sustantivos por otros meramente formales o informativos.

2.4. Nueva propuesta de la línea base ambiental pública

La regulación sobre la Línea base ambiental pública ha tenido su desarrollo desde 2015, con la aprobación de la Ley 30327, "Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible". Esta ley incorporó artículos sobre el uso compartido de la línea base ambiental disponiendo que, a partir de esa fecha, se permite que la

información levantada en el marco de los procesos de elaboración de los estudios ambiental pueda ser compartida, entre titulares de cualquier sector económico, para la elaboración de instrumentos de gestión ambiental en el marco de lo dispuesto por la LGA, o por el mismo titular de un EIA-d o EIA-sd en cualquier etapa del proyecto de inversión[16].

Diez años después, el 2 de abril de 2025, el Minam reguló la Línea Base Ambiental Pública, a través del DS 004-2025-MINAM. Esta se define como la información actualizada y proporcionada por el Estado sobre la caracterización de los componentes ambientales físicos, biológicos y sociales presentes en una determinada cuenca o unidad hidrográfica. Dicha información será utilizada para la elaboración de estudios ambientales.

La información de la Línea Base Ambiental Pública será agrupada en una plataforma interoperable puesta a disposición de la ciudadanía en formatos abiertos y se alimentará con la información sistematizada que suministrarán diferentes entidades como la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (Senamhi), el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), el Senace y el OEFA.

Esta lista no es cerrada. El Minam podrá incorporar la información de otras entidades, previa coordinación, a través de una resolución ministerial. Al respecto, es importante que se incorpore, de forma prioritaria, al Ministerio de Cultura, dado su rol en materia de pueblos indígenas, para su máxima protección en la formulación de la línea base de proyectos de inversión.

La SPDA considera que este avance regulatorio es clave y rescatable. Es necesario que la información pública generada por las diversas entidades del Estado pueda ser complementada con la información de campo recogida por el titular, en tanto que, en una visita de campo, se podría obtener información valiosa y fundamental para desarrollar una línea de base sólida. Un desafío que se enfrenta es la efectiva aplicación de esta plataforma dentro de un plazo adecuado. Corresponde al Minam velar por su puesta a disposición para la ciudadanía y su utilización en la elaboración de estudios ambientales.

---

16 **Ley 30327. Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible**
Artículo 6. Uso compartido de la línea base
6.1 A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el titular de un proyecto de inversión pública, privada, público-privada o de capital mixto, puede optar por el uso compartido gratuito de la información de la línea base de un EIA-d o EIA-sd aprobado previamente por la autoridad competente, ya sea a su favor o a favor de terceros para la elaboración de un nuevo instrumento de gestión ambiental.
6.2 El uso compartido de la línea base aplica en los siguientes supuestos:
a. para titulares de proyectos de inversión en cualquier sector económico;
b. para la elaboración de cualquier instrumento de gestión ambiental, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente; y
c. por el mismo titular del EIA-d o EIA-sd, en cualquier etapa o fase de su proyecto de inversión.
6.3 El reglamento establece los supuestos en los cuales la autoridad competente debe solicitar al administrado que complemente o actualice, según corresponda, la información de una línea base preexistente, de acuerdo a la naturaleza del proyecto y cuando sea necesario. Dicho requerimiento se efectuará dentro de los treinta (30) días hábiles de recibida la comunicación a que se refiere el literal a) del artículo 7 de la presente Ley.

2.5 Sobre los bancos de hábitat y créditos de biodiversidad

Como se ha mencionado, el proceso de evaluación de impacto ambiental es complejo, técnico y está en constante evolución. Uno de los principios medulares para la proyección de impactos es el de jerarquía de mitigación. Así, la evaluación de impacto ambiental implica prever la mitigación y gestión de impactos para evitarlos, minimizarlos o compensarlos (IAIA, 2013). El principio de jerarquía de mitigación establece un orden de prelación para la aplicación de las medidas para prevenir, minimizar, restaurar y, de corresponder, compensar los impactos ambientales negativos significativos. Este marco metodológico tiene "el objetivo de alcanzar importantes reducciones en los impactos ambientales negativos que podría generar el proyecto de inversión" (RM 0421-2024-MINAM).

En la aplicación de esta jerarquía, la compensación ambiental está compuesta por aquellas acciones que tienen por finalidad sustituir áreas, hábitats o ecosistemas, así como por los componentes ambientales o sus funcionalidades afectadas por impactos residuales, en un entorno con condiciones similares al área que será impactada por un proyecto de inversión (RM 0421-2024-MINAM). En estos términos, la compensación ambiental responde a la gestión a nivel de impactos y no de daños ambientales.

Una adecuada implementación del principio de jerarquía de mitigación conlleva el diseño de un plan de compensación ambiental con estándares técnicos también adecuados. El marco normativo del SEIA incluye, entre los componentes de los instrumentos de gestión ambiental para impactos significativos, el plan de compensación ambiental como parte mandatoria a incluirse en la implementación de los proyectos de inversión. En ese sentido, la "Guía para la aplicación de la jerarquía de mitigación en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental", aprobada en 2024, desarrolla lineamientos a tomar en cuenta para aplicar la compensación ambiental bajo el enfoque de la jerarquía de mitigación. La guía considera la alternativa cero en términos de priorizar la protección de los ecosistemas. Este es un aspecto innovador, pues en la metodología vigente no se consideraba este criterio.

Aunque desde 2014 en adelante se han dado pasos importantes en la regulación de las compensaciones ambientales offsets y bajo el esquema de biodiversidad por biodiversidad, y aunque se trata de una fase obligatoria de la jerarquía de mitigación, no se ha dado el dinamismo necesario en el país para impulsar las compensaciones ambientales, salvo por ejemplos concretos. Esto evidencia que existen impactos residuales derivados de los grandes proyectos que no están siendo gestionados.

Para dinamizar el cumplimiento de implementación de compensaciones ambientales, una herramienta habilitante que se viene explorando y diseñando en el Perú, sobre la base de modelos regionales ya en funcionamiento, es el de los sistemas de bancos de hábitat. Este es un mecanismo innovador para dinamizar inversiones orientadas a la protección de biodiversidad a través de proyectos de restauración, recuperación, entre otras acciones, en territorios ecológicamente habilitados para implementarlos. En el Perú, los bancos de hábitat no se encuentran regulados legalmente, pero existe un potencial para adoptar esta figura,

en tanto significa, por un lado, dotar a la evaluación ambiental de un enfoque basado en ecosistemas, y por otro, contribuir con la implementación de compensación ambiental como fase integral de la gestión de impactos.

Otras condiciones o herramientas pendientes son el desarrollo de instrumentos técnico-normativos para cubrir la brecha de información biológica de ecosistemas. En 2016, se aprobó una guía complementaria para calcular pérdidas y ganancias basada en el valor ecológico de un determinado ecosistema altoandino (pajonal, tolar y césped de puna). Desde 2016 a la fecha, no se aprobaron más instrumentos que permitan el cálculo del valor ecológico para los ecosistemas costeros y amazónicos. Por otro lado, la generación de información biológica sobre el estado de los ecosistemas en el Perú también es una condición habilitante para promover la implementación del sistema de bancos de hábitat. La última información sobre el territorio peruano data de 2019, cuando se publicó el Mapa Nacional de Ecosistemas.

Es clave avanzar en la generación de información y en las herramientas necesarias para la implementación y dinamización de iniciativas orientadas a la restauración, conservación y recuperación ecológica de ecosistemas.

2.6 Evaluación de impactos acumulativos, sinérgicos y climáticos

La referencia a impactos acumulativos e integrales en la normativa peruana ha sido recogida para la EAE bajo la denominación de “efectos ambientales secundarios, acumulativos y/o sinérgicos”. Asimismo, en el Anexo 1 del Reglamento de la Ley SEIA, se definen “impactos acumulativos” como aquellos ocasionados por proyectos desarrollados o por desarrollarse en un espacio de influencia común, que pueden tener un efecto sinérgico. Los impactos acumulativos pueden ser resultado de actuaciones que, vistas individualmente, parecen de menor importancia, pero son significativas en su conjunto. Por su parte, los “impactos sinérgicos” involucran un efecto o alteración ambiental que se producen como consecuencia de varias acciones y cuya incidencia final, además, es mayor a la suma de los impactos parciales de las modificaciones causadas por cada una de las acciones que lo generó.

Según los términos de referencia básicos de los EIA-d, la caracterización ambiental del impacto ambiental de los EIA-d deberá prever los impactos directos, indirectos, acumulativos y sinérgicos, así como los riesgos inducidos que se podrían generar sobre los componentes ambientales y del paisaje, así como los aspectos sociales, culturales y vinculados con la salud de las poblaciones.

Como indica la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2025), la identificación de los impactos acumulativos influye de manera significativa en todo el proceso de evaluación ambiental, en especial en el diseño de medidas destinadas a prevenir, reducir, remediar o compensar sus efectos. Si no se reconocen adecuadamente las causas de estos impactos, existe el peligro de subestimarlos y de no tomar acciones para evitar que ocurran. Esta situación puede contribuir a una progresiva aceptación social de niveles cada vez mayores de degradación ambiental.

Comprender cómo interactúan los impactos acumulativos de distintas maneras es esencial para formular estrategias eficaces de gestión ambiental. Idealmente, esta información debería recopilarse y actualizarse continuamente durante todo el ciclo de vida de los proyectos, a través de evaluaciones de impacto, estudios específicos y un monitoreo constante.

Asimismo, la CEPAL (citando a Páez et al., 2023) añade que es crucial identificar y analizar los impactos acumulativos a lo largo de todas las etapas de los proyectos, como los relacionados con la minería y el procesamiento de recursos naturales. Es necesario diferenciar entre los impactos acumulables, que aumentan con el tiempo dentro de un mismo proyecto y se analizan en la Evaluación de Impacto Ambiental, y los impactos acumulativos, que consideran los efectos sumados de múltiples proyectos. Por ello, el análisis de impactos acumulativos debe contemplar necesariamente más de un proyecto.

En el Perú, existe una Guía de Evaluación Ambiental e Impacto (RM 455-2018-MINAM), que proporciona una metodología general para identificar y caracterizar los impactos ambientales. En esta guía se define “acumulación” como el incremento progresivo del impacto, mientras persiste la acción que lo genera, es decir, cuando la acción, al prolongarse en el tiempo, incrementa progresivamente su gravedad sobre el componente ambiental. Sin embargo, la propia guía indica que el concepto de “acumulación” es distinto al concepto de impactos acumulativos, que refiere a cambios en el ambiente que son causados por una acción en combinación con otras acciones humanas pasadas, presentes y futuras.

Asimismo, como se ha indicado, ya se cuenta con la Guía para la Elaboración de la Línea Base, la cual no consideró, como parte del análisis para caracterizar los factores biológicos, físicos y sociales de la línea base, los impactos acumulativos o sinérgicos que podrían ocasionar proyectos de inversión. Por ejemplo, un proyecto de carreteras, si bien implica una mayor accesibilidad, también podría implicar el uso de las vías para actividades ilegales, lo cual aumentaría la presión sobre los ecosistemas, sus recursos naturales y las comunidades circundantes.

De esta manera, un análisis de todos los impactos del proyecto en el territorio (entre los que se incluyen impactos directos, indirectos, sinérgicos y acumulativos) amplía la identificación de los impactos, lo que asegura que la línea base refleje las condiciones reales y potenciales del área de influencia. Ello va en la línea del marco normativo peruano, el cual reconoce la importancia de abordar de manera integral los impactos ambientales y sociales en la evaluación de impacto ambiental.

Complementariamente, en materia de cambio climático, la Ley Marco sobre Cambio Climático dispone que el Minam incorporará el análisis del riesgo climático y vulnerabilidad, así como la identificación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en la evaluación de los proyectos de inversión sujetos al SEIA.

El 17 de marzo de 2025, se pusieron a consulta pública los "Lineamientos para la identificación e incorporación de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático en los proyectos de inversión sujetos al SEIA". En estos, se señala cómo los proyectos de EIA y EIA-sd deberán incorporar medidas de mitigación y adaptación en las etapas de construcción, operación, mantenimiento y cierre de los proyectos. Estos lineamientos son un primer e importante avance en el análisis de las medidas necesarias para gestionar los efectos del cambio climático. Por ello, resulta esencial que estos lineamientos no se limiten a la DIA, EIA-sd o EIA-d, sino que también puedan ser aplicados a los IGA complementarios, porque justamente son estos los aplicables a la puesta en marcha de los proyectos y los que, en varios escenarios, están sirviendo para regularizar actividades que ya vienen generando impactos, aún cuando los efectos podrían ser significativos.

Cabe resaltar que, de la revisión de los principales reglamentos ambientales sectoriales (minería, electricidad, industria, hidrocarburos y transportes), no se han encontrado incorporaciones taxativas en torno a la obligación de identificar medidas de mitigación y adaptación en la evaluación de impacto ambiental para todos los estudios ambientales e instrumentos de gestión ambiental complementarios. Esta diferencia regulatoria se relaciona con la naturaleza fraccionada de la función normativa en el ámbito del SEIA que, finalmente, no permite contar con estándares aplicables a todos los sectores y a todos los niveles de estudios de impacto ambiental.

Si bien el Senace cuenta con lineamientos de medidas de mitigación y lineamientos de medidas de adaptación en EIA-d, su aplicación se limita a su ámbito de acción y no está enmarcada en coordinación o intersectorialidad con aquellos sectores que están en proceso de transferencia al Senace. De igual forma, la normativa de la EAE tampoco incorpora el enfoque de cambio climático de forma expresa.

La conexión entre la evaluación ambiental y cambio climático ha sido desarrollada de manera muy reciente por la Corte IDH (2025). En respuesta a la consulta sobre las obligaciones de los Estados en materia de cambio climático, ha determinado que los Estados deben proteger el sistema climático global y prevenir las violaciones de derechos humanos derivadas de su alteración. Para ello, de acuerdo con la Corte, es deber de los Estados determinar el impacto climático de proyectos y actividades, a fin de adoptar las mejores medidas de prevención respecto de la afectación potencial del sistema climático global[17].

---

17 **Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-32/25**
LA CORTE DECIDE
Por unanimidad, que: 1. Es competente para emitir la presente Opinión Consultiva, en los términos de los párrafos 14 a 23.
Y ES DE OPINIÓN
(...)
Por seis votos a favor y uno parcialmente en contra, que:
10. En virtud del derecho al clima sano, los Estados deben proteger el sistema climático global y prevenir las violaciones de derechos humanos derivadas de su alteración. Por ello, deben mitigar las emisiones de GEI, lo cual supone (i) adoptar regulación en la materia que defina una meta de mitigación y una estrategia de mitigación basada en derechos humanos, así como regular el comportamiento de las empresas, en los términos de los párrafos 323 a 351; (ii) adoptar medidas de supervisión y fiscalización en materia de mitigación, en los términos de los párrafos 352 a 357, y (iii) determinar el impacto climático de proyectos y actividades cuando así corresponda, en los términos de los párrafos 358 a 363.

En la misma Opinión Consultiva OC-32/25 (fundamentos 358 a 363), la Corte indica que, en el marco del desarrollo obligatorio de estudios de impacto ambiental, aquellos proyectos o actividades que impliquen el riesgo de generar emisiones significativas de gases de efecto invernadero deben ser sometidos a una evaluación de impacto climático. Para ello, los Estados deben, primero, identificar qué proyectos o actividades requieren la aprobación de un estudio de impacto ambiental que contemple de manera adecuada el impacto climático.

Asimismo, los Estados deben identificar las actividades y los impactos que deben ser examinados; regular el procedimiento para evaluar el impacto climático; determinar las responsabilidades y deberes de las empresas; establecer las autoridades competentes; señalar cómo se utilizarán los resultados y el proceso de determinación del impacto climático; y detallar los pasos y medidas que deben adoptarse en caso de que no se siga el procedimiento establecido para realizar el estudio de impacto o para implementar los términos y condiciones de la aprobación.

La Corte señala, asimismo, que los estudios de impacto ambiental deben incluir un contenido específico que considere la naturaleza y magnitud del proyecto, así como su posible impacto en el sistema climático. También se debe incluir un plan de contingencia y medidas de mitigación ante la eventual afectación del sistema climático, y basarse en el mejor conocimiento disponible.

2.7 Neutralidad en los procesos de evaluación ambiental

Las calificaciones, experiencia y competencias requeridas de quienes realizan la evaluación de impacto ambiental a cargo de Senace se encuentran reguladas en el “Reglamento para la inscripción y contratación de profesionales en la nómina de especialistas del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – Senace”. En el caso de las entidades sectoriales o gobiernos regionales y locales, estos cargos, al ser públicos, tienen un proceso de evaluación formal a través de contrataciones públicas y se exige determinado nivel de experiencia. En algunos sectores, se cuenta con una nómina de especialistas y sus requisitos están contemplados en una norma específica, como en el caso de agricultura.

Otra medida identificada para prevenir conflictos de interés es la prohibición expresa de que funcionarios puedan ser parte de las consultoras ambientales que elaboran los IGA. Las consultoras deben inscribirse en el Registro Nacional de Consultoras Ambientales, a cargo del Senace, y tienen obligaciones fiscalizables por el OEFA. No obstante, los mecanismos para alertar sobre estos conflictos de interés pueden ser mejorados. Existen propuestas desde el OEFA para implementar una plataforma pública que permita contrastar la información del registro con las bases de datos de funcionarios de otras entidades públicas que tengan alguna relación con las actividades que realiza la consultora ambiental en el ámbito del sector en el cual se desenvuelven.

También es importante revisar y considerar la responsabilidad funcional de los evaluadores u opinadores técnicos en los procesos de evaluación de impacto ambiental. Por ejemplo,

si exceden el plazo legal previsto, a pesar de lo ajustado que resultan los tiempos, debido a las reformas que se dieron, una sanción puede resultar coactiva y ser, además, desproporcionada en relación con la rigurosidad que demanda evaluar los expedientes de los estudios ambientales.

2.8 El caso La Oroya: la oportunidad de integrar el enfoque de derechos humanos en el SEIA

El enfoque de derechos humanos en la evaluación de impacto ambiental no ha sido explícitamente reconocido en la normativa nacional. Sin embargo, en la sentencia del caso Los Habitantes de La Oroya vs. El Estado peruano (Corte IDH, 2023), la Corte ordenó al Estado Peruano implementar un compromiso ambiental explícito para la protección de derechos humanos. En este caso, la Corte IDH declaró la responsabilidad del Estado peruano por vulnerar los derechos a la vida, la salud, el medio ambiente y la participación de los habitantes de La Oroya a causa de la contaminación del aire, el agua y el suelo que, por décadas, afectó a sus habitantes a raíz de las actividades del Complejo Metalúrgico de La Oroya (CMLO).

La Corte IDH analizó el principio de progresividad (no regresividad), en el sentido que el Estado peruano habría reducido estándares de calidad de aire sin una justificación, lo cual tuvo una consecuencia directa en la calidad de vida de los habitantes de La Oroya. La Corte analizó la falta de una normativa adecuada y de obligaciones ambientales claras que debían ser cumplidas por la empresa responsable del CMLO. El Estado peruano no garantizó el cumplimiento de dichas obligaciones bajo el principio de prevención del SEIA.

El respeto y promoción de los derechos humanos también irradia a las empresas, en tanto el Estado debe garantizar que los titulares de inversión realicen sus operaciones atendiendo a los "Principios rectores sobre empresas y derechos humanos de Naciones Unidas" y los "Principios marco sobre derechos humanos y el medio ambiente". Dichos principios son recomendaciones para los Estados a fin de que impongan a las empresas el cumplimiento de los derechos humanos.

Bajo este contexto, la Corte IDH ordenó, como medida de no repetición, que el Estado deberá realizar las acciones necesarias para que la aprobación de instrumentos de gestión ambiental aplicables a proyectos mineros incorpore, como un compromiso ambiental explícito, la protección de derechos humanos, entre los que se incluye el derecho a un medio ambiente sano.

En ese sentido, existe una gran oportunidad para el reconocimiento expreso del enfoque de derechos humanos en la normativa de evaluación de impacto ambiental. La SPDA considera importante que la normativa del SEIA incluya, de manera expresa, el respeto y la promoción de los derechos humanos, en tanto trascienden el reconocimiento y la referencia nominal, y deben convertirse en las directrices de actuación de los operadores y en un enfoque de observancia de manera transversal en el Estado.

III Conclusiones

- La evaluación de impacto ambiental y la EAE son herramientas críticas para una adecuada identificación de los impactos e implicancias ambientales y la formulación de medidas para su manejo. El marco normativo peruano, más allá de los contextos, debe priorizar la observancia de los principios jurídicos centrales que orientan el SNGA y el SEIA y, en general, el derecho ambiental peruano y el derecho ambiental internacional.

- Las acciones desde el sector ambiente y desde el Ejecutivo, en general, deben priorizar el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad que representa el Senace como instancia llamada a centralizar y liderar las evaluaciones ambientales. Por ello, deben revisarse medidas y decisiones que perpetúan modificaciones legales o inestabilidad normativa que, a su vez, reduce la predictibilidad del sistema. En esa misma línea, debe revisarse la fragmentación normativa que aún opera en el SEIA, así como la división en las evaluaciones de IGA principales y complementarios al sistema.

- Aunque a priori los IGA de adecuación y corrección no son irregulares, la forma sistemática de ampliaciones de plazos desde los sectores puede resultar contraproducente. Por ello, debería priorizarse que las actividades cuenten con estudios ambientales o IGA preventivos frente al esquema de aprobación para regularización que se viene promoviendo actualmente.

- Deben reforzarse los mecanismos de transparencia y participación ciudadana en relación con las propuestas normativas en materia de gestión de ambiental, con el rol de participación en los procesos de evaluación de impacto ambiental en causas de interés público, y con los estándares actualizados para la realización de los derechos de acceso en materia ambiental. Complementariamente, los mecanismos para alertar sobre conflictos de interés en la elaboración de estudios ambientales deben ser desarrollados, de manera que resulte posible identificar y prevenir conflictos de interés en la elaboración de estudios ambientales por consultoras ambientales. Esta propuesta, además, se encuentra alineada con los compromisos del país en el marco de la Alianza de Gobierno Abierto, plataforma desde la cual existen oportunidades para escalar al cumplimiento de los principios de integridad pública y transparencia.

- La aprobación de una norma detallada que regula el funcionamiento de la Línea Base Ambiental Pública constituye una oportunidad para mejorar los niveles de formulación e integración con información pública en relación con los territorios y las intervenciones.

- Retomar el debate sobre las condiciones habilitantes para la dinamización de las compensaciones ambientales en el marco de la aplicación de la jerarquía de mitigación es fundamental para la gestión integrada de impactos de los proyectos. En dicho reto, los esquemas de bancos de hábitat pueden constituir una oportunidad sobre la base de principios y criterios estructurales como los de conectividad, adicionalidad y equivalencia ecológica.

- Existen espacios para complementar la normativa del SEIA que permitiría seguir impulsando la identificación de impactos ambientales acumulativos, sinérgicos y climáticos, los cuales deberían ser realizados desde la propia caracterización del área de estudio; es decir, desde la elaboración de la línea base del proyecto, y concretarse en las medidas de manejo.

- La incorporación del enfoque de derechos humanos y la debida diligencia en la evaluación ambiental y en la EAE constituye una gran oportunidad para la protección y promoción de los derechos humanos.

Referencias bibliográficas

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2002). Evaluación del impacto ambiental en América Latina y el Caribe: Avances y desafíos. Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2025). Análisis de los impactos acumulativos en el licenciamiento ambiental, serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 178 (LC/TS.2025/13). Documento elaborado por el Equipo de trabajo de la Red Latinoamericana de Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental (REDLASEIA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015).
https://repositorio.cepal.org/entities/publication/443c5c42-1fae-40f1-bb3b-ffe632888d00

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2023). Caso Habitantes de La Oroya vs. Perú. Sentencia del 27 de noviembre de 2023.
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_511_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025). Opinión Consultiva OC-32/25 del 29 de mayo de 2025.
https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/en/vid/1084981967

Gestión. (17 de junio de 2025). Entrevista al ministro Raúl Pérez Reyes.

IAIA. (2009). ¿Qué es la evaluación de impactos?
https://iaia.org/wp-content/uploads/2025/05/Spanish-What-is-IA.pdf

IAIA. (2013). Mitigation in Impact Assessment.
https://iaia.org/pdf/Fastips_6%20Mitigation_sp.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OHCHR]. (2025). Convocatoria de aportaciones: Evaluaciones de impacto ambiental, evaluaciones estratégicas de impacto ambiental y derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible.
https://www.ohchr.org/es/calls-for-input/2025/environmental-impact-assessments-strategic-environmental-impact-assessments

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental [SPDA]. (4 de noviembre de 2024). La SPDA rechaza injerencia ante el intento de reorganizar el Senace [PRONUNCIAMIENTO].
https://spda.org.pe/noticia/pronunciamiento-la-spda-rechaza-injerencia-ante-el-intento-de-reorganizar-el-senace/