

Por:

Jesús Barahona *

*MARCO COMPARATIVO ENTRE LA REGULACIÓN
DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL PERUANA CON
LA ESPAÑOLA: DEFICIENCIAS, SIMILITUDES Y
OPORTUNIDADES DE CAMBIO*

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo, a partir de un estudio comparativo con la legislación española, dar a conocer los principales alcances e instrumentos del procedimiento y del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental, SEIA, en un contexto de evolución tecnológica y emergencia climática. Teniendo como norte el ordenamiento jurídico europeo, se pretende identificar no sólo las fortalezas de nuestra regulación, sino también detectar los vacíos normativos y aquellas disposiciones ineficaces e incompatibles con el referido contexto. De esa manera, basándonos en la evidencia empírica y en la experiencia del derecho comparado, se invitará al lector a la reflexión y, planteando la necesidad de entablar un proceso de retroalimentación, ofreceremos una serie de propuestas de mejora regulatoria, a fin de adaptar las disposiciones del SEIA a una era donde, por un lado, prevalece un exponencial avance científico-tecnológico, y, por el otro, suscita la advertencia de una era de emergencia climática.

* Abogado por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, UPC. Cuenta con dos maestrías: En Derecho de los Sectores Regulados, con mención en Derecho Energético, por la Universidad Carlos III de Madrid; y en Ciencias Jurídicas Avanzadas, por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Asimismo, ha realizado estudios en Derecho Ambiental Corporativo (Universidad del Pacífico), en Evaluación y Fiscalización Ambiental (Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, UPC), en Análisis de Impacto Regulatorio y Calidad de Políticas Públicas (Pontificia Universidad Católica del Perú). Actualmente, es doctorando en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. jbarahona0705@icloud.com

Recibido: 12 de septiembre de 2025

Aceptado: 02 de noviembre de 2025

Abstract

The aim of this paper is to use a comparative study with Spanish legislation to highlight the main scope and instruments of the national environmental impact assessment procedure and system (SEIA) in a context of technological evolution and climate emergency. With the European legal system as a guide, the aim is not only to identify the strengths of our regulations, but also to detect regulatory gaps and provisions that are ineffective and incompatible with the aforementioned context. In this way, based on empirical evidence and comparative law experience, the reader will be invited to reflect and, raising the need to initiate a feedback process, we will offer a series of proposals for regulatory improvement in order to adapt the provisions of the SEIA to an era where, on the one hand, exponential scientific and technological progress prevails and, on the other, the warning of a climate emergency era arises.

Palabras clave: Evaluación de impacto ambiental, principio preventivo, mejor conocimiento científico, seguridad jurídica, desarrollo sostenible

Keywords: Environmental impact assessment, precautionary principle, best scientific knowledge, legal certainty, sustainable development

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. II. LA REGULACIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL. 1. *EL DEBER POSITIVO DEL ESTADO.* A) *Su procedencia a partir del Derecho peruano.* B) *Su procedencia a partir del Derecho Español.* 2. **ANTECEDENTES REGULATORIOS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.** A) *En Estados Unidos.* B) *En Europa y, particularmente, en España.* C) *En Perú.* 3. **PRINCIPIOS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: UNA BREVE COMPARACIÓN ENTRE LA REGULACIÓN ESPAÑOLA Y PERUANA.** A) *La conveniencia de consagrar los principios que acarreen la evaluación de impacto ambiental en una norma con rango de ley.* B) *La conveniencia de invocar los principios del procedimiento administrativo.* C) *La necesidad de que la legislación peruana recoja el principio de “Actuación de acuerdo al mejor conocimiento científico posible” a fin de dar atención a la evolución tecnológica y el desarrollo científico.* D) *La necesidad de consagrar el principio de proporcionalidad en la Ley del SEIA.* 4. **PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: REGÍMENES PROCEDIMENTALES E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN.** A) *La evaluación ambiental de proyectos.* a. *Instrumentos de gestión derivados de proyectos de menor incidencia ambiental. Las Fichas Técnicas Ambientales (FTA) en la regulación peruana: Características y propuestas de mejora.* i) *La necesidad de homogeneizar el sometimiento de las Fichas Técnicas Ambientales (FTA) a un procedimiento de evaluación previa.* ii) *La necesidad de homogeneizar el sometimiento de las Fichas Técnicas Ambientales (FTA) al silencio administrativo positivo y a un plazo máximo para su aprobación.* b. *Instrumentos de gestión derivados de proyectos de menor incidencia ambiental: La Declaración Responsable y la Comunicación Previa en la legislación española.* c. *Marco comparativo respecto de los regímenes procedimentales y los instrumentos de gestión derivados de proyectos susceptibles de generar impactos ambientales significativos.* d. *Elementos susceptibles de evaluación.* e. *Supuestos de modificación del Instrumento de Gestión Ambiental.* B) *El procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de Políticas Públicas, Planes y Programas (PPP).* a. *Regímenes procedimentales de la EAE y los instrumentos de gestión.* b. *Elementos de Evaluación en la EAE.* c. *Sobre las causales de modificación y actualización de una PPP y la vigencia del Informe de la EAE.* 5. **ALCANCES REFERIDOS A LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.** A) *Nociones preliminares.* B) *Respecto de la elaboración de instrumentos de gestión ambiental.* C) *Respecto de las consultas a las Administraciones y la emisión de informes técnicos.* D) *Respecto de la participación ciudadana.* E) *Respecto de la necesidad de regular las consultas transfronterizas en el ordenamiento jurídico peruano.* F) *La Evaluación Técnica y la Resolución.* **III. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL Y LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO REGULATORIO: DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.**

I. INTRODUCCIÓN

La evaluación de impacto ambiental constituye una herramienta técnico-jurídica, derivada de un marco regulatorio de riesgos, destinada a dos fines: Por un lado, identificar, en una etapa *ex ante*, las adversidades e impactos ambientales negativos-significativos que un determinado proyecto, plan, política pública o programa puede generar en el medio ambiente. Y por el otro, en atención a los riesgos identificados, establecer una estrategia basada en la aplicación de medidas preventivas, correctivas, restauradoras y compensatorias destinadas a contrarrestar las amenazas que son susceptibles de deteriorar, menoscabar o desfavorecer al mencionado bien jurídico.

Es, en ese sentido, que su marco regulatorio cobra vital importancia. El derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado y equilibrado constituye un derecho difuso¹, por lo que, de no existir una regulación que establezca una eficiente gestión de riesgos, los costos para la sociedad serían altos.

Por el contrario, un manejo oportuno y eficaz de los mismos, como reflexiona Gregory Bounds², conlleva: (i) A gestionar estrategias preventivas frente a las amenazas; (ii) a adiestrar al operador, a fin de accionar rápidamente ante una eventualidad que ponga en riesgo los intereses colectivos de la sociedad; y (iii) a viabilizar la innovación y la investigación con la finalidad de atenuar las contingencias identificadas anticipadamente.

El presente artículo desarrollará un estudio general sobre la regulación del impacto ambiental y, en ese contexto, entablará una comparación entre la Ley del

¹ Sugiero la revisión de la Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú recaído en el Expediente N.º 1757-2007-PA/TC a fin de profundizar las implicancias de lo que constituye un derecho difuso.

² (Bounds, 2010, pp. 15-38).

Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de Perú, Ley 27446, con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental de España. La comparación resultará, desde una perspectiva académica, interesante.

La legislación española, no olvidemos, está supeditada a las disposiciones europeas y, sobre todo en lo que refiere a la evaluación de impactos ambientales, han sido influenciadas por los compromisos asumidos con el Pacto Verde Europeo, cuyo objetivo, atendiendo a los alcances del Acuerdo de París, es consolidar la neutralidad climática al año 2050. Perú, por su lado, a pesar de contar con una Estrategia Nacional de Cambio Climático³, cuyo objeto pretende la reducción y mitigación de las emisiones de GEI, aún padece de una regulación joven cuyas carencias se han traducido, a la luz de los hechos, en un constante riesgo hacia los diversos recursos naturales y los componentes del medio ambiente.

La importancia de contar con una eficiente regulación ambiental no sólo se relaciona con una tutela efectiva del referido bien jurídico, sino también, con aspectos que pueden ser estudiados desde una perspectiva social y económica.

En efecto, es necesario, desde la Academia, dar respuesta a una crisis climática e impulsar, entre otras medidas, el ejercicio de actividades sostenibles y, como recientemente exhortó el actual secretario general de la ONU, António Guterres, el uso de energías renovables⁴.

Sin embargo, en simultáneo, también se debe consolidar la seguridad jurídica y las garantías a los agentes económicos que ejercen su actividad en los diversos sectores extractivos. Debemos ser conscientes, por ejemplo, de que el sector de

³ La Estrategia Nacional ante el Cambio Climático al 2025 (ENCC 2025) fue aprobada mediante el Decreto Supremo N.º 012-2024-MINAM, publicado el 27 de noviembre del 2024.

⁴ Organización de Naciones Unidas (ONU), 2025.

minería e hidrocarburos representó el año pasado una importante contribución al Producto Bruto Interno (PBI) de nuestro país, habiendo afianzado un récord en los últimos diez años⁵. Tampoco debemos dejar de lado que los sectores de construcción, agropecuario, electricidad y pesca, en comparación al año 2023, tuvieron una importante evolución contributiva⁶. Cabe resaltar que esta data, mostrada a modo de ejemplo, no debe ser examinada desde un enfoque exclusivamente económico, sino complementada con la información administrada por los organismos facultados de la tutela, la gestión y el amparo del medio ambiente.

A modo ilustrativo, conforme lo dispuesto por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), que es la entidad encargada de la revisión y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental Detallados (EIA-d) y, cuando corresponda, los semi-detallados (EIA-sd)⁷, se evidencia que, desde el año 2020 hasta lo que va del presente, de un total de 1874 expedientes ingresados, los sub-sectores de transporte, minería, agricultura e hidrocarburos son lo que han dado mayor impulso al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, lo que a su vez, ha significado un total de USD 57 272 millones de dólares invertidos⁸.

⁵ Ministerio de Energía y Minas (MINEM), 2025. p. 58.

⁶ Banco Central de Reserva del Perú (BCR), 2025.

⁷ Conforme la Ley N.º 29968, Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), su Numeral 1.3 dispone que: 1.3 El SENACE es la entidad encargada de revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d) y, cuando corresponda, los Estudios de Impacto Ambiental semi-detallados (EIA-sd), regulados en la Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, y sus normas reglamentarias, que comprenden los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, bajo la competencia del gobierno nacional, que impliquen actividades, construcciones, obras y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales significativos.

⁸ Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), 2025.

Teniendo en cuenta lo expuesto, pretendemos en esta parte introductoria, demostrar la vivaz importancia del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. La elaboración del presente trabajo no sólo tiene como objetivo dar a conocer la experiencia y los alcances del marco regulatorio español, sino, considerando estos elementos, reflexionar sobre las fortalezas y debilidades de nuestra vigente regulación, e identificar aquellos alcances que, basadas en una retroalimentación, ameritan una mejora regulatoria.

Finalmente, resulta pertinente acotar que, a lo largo de estas líneas, el lector encontrará términos o conceptos jurídicos que, también utilizados en el ordenamiento jurídico peruano, la legislación española le otorgan un contenido diferente. Ante ello, se sugiere pausar la lectura a fin de comprender sus implicancias.

II. LA REGULACIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL

1. EL DEBER POSITIVO

A) Su procedencia a partir del Derecho peruano

La evaluación de impacto ambiental responde a una técnica de control de riesgos que, en el Derecho peruano, deriva del inciso vigésimo segundo del artículo segundo de la Constitución Política, esto es, la consagración del derecho fundamental al goce de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.

A fin del amparo y preservación del aludido bien jurídico, el Estado, por medio de sus instituciones, está llamado, por un lado, a abstenerse de realizar cualquier acto que afecte al medio ambiente y trasgreda su connotación de equilibrado y adecuado; y, por el otro, a imponer obligaciones y deberes destinados a conservarlo⁹.

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano recaída en el Expediente N.º 4223-2006-PA/TC. Fundamento Jurídico N.º 5.

De esta manera, los poderes públicos asumen facultades de regulación, evaluación, monitoreo, supervisión y fiscalización de los agentes cuya actividad económica, directa o indirectamente, incida sobre el medio ambiente. A fin de compatibilizar el desarrollo económico y social con las políticas públicas, el Estado busca que, en atención al principio de prevención¹⁰, de precaución¹¹, de sostenibilidad¹² y de internalización de costos¹³, las actividades con repercusiones ambientales puedan, antes de su ejecución y mediante un análisis previo, identificar los posibles efectos negativos o los daños significativos con la finalidad de “(...) adoptar las decisiones o introducir las medidas que permitan evitar o minimizar sus impactos (...)”¹⁴.

Esta identificación previa se efectúa en el marco de un procedimiento administrativo denominado evaluación de impacto ambiental. En él, se examinan los diversos elementos que están relacionados con el proyecto de inversión, el programa, la política pública o el plan propuesto.

Los mismos, pueden hacer referencia a la ubicación y a las dimensiones del área de influencia, a la cuantificación de sus efectos significativos en los cuerpos receptores, a las medidas de prevención y compensación que se adoptarán para

¹⁰ Al respecto, se recomienda revisar la jurisprudencia constitucional recaída en: (i) Pleno. Expediente N.º 03510-2003-AA/TC. Fundamento Jurídico N.º 2; y (ii) Pleno. Expediente N.º 1206-2005-PA/TC. Fundamento Jurídico N.º 6, 7 y 8.

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano recaída en el Expediente N.º. 9340-2006-PA/TC. Fundamento Jurídico N.º 3 y 4.

¹² Al respecto, se recomienda revisar la jurisprudencia constitucional recaída en el Pleno Jurisdiccional. Sentencia 88/2025. Fundamentos jurídicos N.º 27 y 94.

¹³ Sobre ello, se recomienda revisar la jurisprudencia constitucional recaída en: (i) Pleno. Expediente N.º 012-2019-PI/TC. Fundamento Jurídico N.º 83; y (ii) Pleno. Expediente N.º 01-2012-PI/TC. Fundamento Jurídico N.º 50.

¹⁴ Lozano, 2022, p. 259.

mitigar los efectos nocivos, o al diseño de programas de control, monitoreo o vigilancia.

B) Su procedencia a partir del Derecho español

En España, por otro lado, la Constitución de 1978 recoge en su artículo 45¹⁵ el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado como uno de los principios rectores de la política social y económica. Su conservación constituye un objetivo transversal que deberá servir de base en la actuación de los poderes públicos.

Asimismo, el inciso segundo de la precitada disposición determina el deber positivo de las instituciones de velar por la utilización racional de los recursos naturales con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los seres humanos. La Carta Magna española, como se observa, aseguró incorporar los alcances de la, entonces reciente, Declaración de Estocolmo de 1972.

La jurisprudencia, por su parte, se preocupó en destacar que no existe una prioridad absoluta del fomento de la extracción de un determinado recurso frente a la protección del medio ambiente. Por el contrario, enfatizó que serán los poderes del Estado quienes deberán coherenar el desarrollo económico con la defensa de la conservación de los referidos bienes y de su uso sostenible¹⁶.

¹⁵ Constitución Española, 1978. “Artículo 45. 1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.

¹⁶ Se recomienda revisar la Sentencia del Tribunal Constitucional Español 64/1982, de 4 de noviembre. Fundamento jurídico N.º 3.

A sus efectos, la evaluación de impacto ambiental configura un instrumento de carácter preventivo, participativo, objetivo, global e integrador, todo ello, con el propósito de facilitar a las Autoridades competentes la información relevante que les permita decidir sobre la viabilidad de una propuesta de proyecto, plan o programa¹⁷.

2. ANTECEDENTES REGULATORIOS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

A) En Estados Unidos

A inicios de los años setenta, en Estados Unidos, la promulgación de *The National Environmental Policy Act* surgió como un triunfo de la corriente progresista. En él, el Congreso reconoció, por un lado, el impacto en los componentes del medio ambiente como consecuencia de las influencias del crecimiento poblacional, de la urbanización de alta densidad, de la expansión industrial, de la explotación de recursos y de los nuevos avances tecnológicos.

Por otro lado, determinó la importancia de restaurar y mantener la calidad ambiental para el bienestar y el desarrollo del hombre¹⁸. Y, finalmente, se propuso: (i) declarar una política nacional que fomente la armonía entre el ser humano y el medio ambiente; (ii) promover iniciativas destinadas a eliminar o prevenir los daños y estimular la salud y el bienestar de la humanidad; (iii) enriquecer los sistemas ecológicos y de los recursos naturales importantes para su Nación; (iv) establecer un Consejo de Calidad Ambiental¹⁹.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional Español N.º 13/1998, de 22 de enero. Fundamento jurídico N.º 4.

¹⁸ Public Law 91–190. National Environmental Policy Act of 1969. Sec. 101. January, 1, 1970. (United States of America).

¹⁹ Public Law 91–190. National Environmental Policy Act of 1969. Sec. 2. January, 1, 1970. (United States of America).

B) En Europa y, particularmente, en España

En Europa, mientras tanto, la evaluación de impacto ambiental estuvo regulada por diversas directivas, las mismas que debían ser incorporadas al ordenamiento jurídico de cada Estado miembro. La primera que se promulgó fue la 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Su artículo segundo establecía que: “Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación (...)”.

La citada norma, asimismo, ofrecía un glosario de definiciones donde precisaba que el concepto de “proyecto” acarreaba cualquiera de las siguientes connotaciones: “(i) la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras; (ii) otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo”.

Dicha directiva fue transpuesta en el ordenamiento jurídico español a través de dos instrumentos: (i) Mediante el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental; y, (ii) por medio del Real Decreto 1131/1988, de 30 de setiembre, por el que se aprobaba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio.

Con el paso de los años y ante la necesidad de reforzar sus preceptos frente una sociedad cada vez más industrializada y un contexto climático al borde de la emergencia²⁰, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea decidieron

²⁰ Por medio de la Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre del 2019, sobre la situación de emergencia climática y medioambiental, se declara la situación de emergencia climática y

codificar la regulación de evaluación de impacto ambiental en dos normas: (i) La Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente; y (ii) la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente. Ambas, aún vigentes, fueron adoptadas por medio de la actual Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

C) En Perú

En Perú encontramos los primeros antecedentes de la evaluación del impacto ambiental en el Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, promulgado en 1990 mediante el Decreto Legislativo N.º 613. Su artículo octavo establecía que “todo proyecto de obra o actividad sea de carácter público o privado, que pueda provocar daños no tolerables al medio ambiente, requiere de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) sujeto a la aprobación de la Autoridad Competente”²¹.

A sus efectos, el referido estudio debía incluir la descripción de la actividad propuesta, sus repercusiones previsibles en el medio ambiente, la metodología de las evaluaciones técnicas que debían ser ejecutadas a lo largo del proyecto, los

medioambiental y se exhorta a la Comisión, a los Estados miembros y a todos los agentes mundiales que adopten urgentemente las medidas necesarias para combatir y contener la aludida amenaza.

²¹ El precitado artículo hace una lista abierta de la ejecución de proyectos que deberán elaborar un EIA y, entre otras, hace referencia en las siguientes actividades: Obras hidráulicas, obras de infraestructura vial y transporte, urbanizaciones, instalaciones de oleoductos o gaseoductos, proyectos de desarrollo energético, actividades mineras, pesqueras y forestales, obras permitidas en ANPs, industrias químicas, petroquímicas, metalúrgicas, siderúrgicas, construcciones y ampliaciones de zonas urbanas, empresas agrarias.

mecanismos destinados a la reducción o supresión de los daños, y el resumen del estudio para la publicación y eventual participación ciudadana²².

Posteriormente, tras más de una década, a través de la Ley N.º 27446, se aprobó la vigente Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA). Ella define al referido sistema como uno “único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión”²³. Asimismo, con una lógica similar a las disposiciones europeas, determina que estarán sometidos a este régimen de evaluación los proyectos de inversión, las políticas públicas, los planes y los programas²⁴.

Considerando lo expuesto hasta este acápite, procedemos a dar protagonismo a estas dos normas: (i) La Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental de Perú, y (ii) la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

3. PRINCIPIOS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: MARCO COMPARATIVO ENTRE LA REGULACIÓN ESPAÑOLA Y PERUANA

La evaluación de impacto ambiental está supeditada a un procedimiento administrativo de evaluación previa, que implica “(...) un conjunto ordenado de

²² Decreto Legislativo N.º 613, que aprueba el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Artículo 9º. 08 de setiembre de 1990. (Perú).

²³ Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. Artículo 1, literal a). 23 de abril del 2001 (Perú).

²⁴ Originalmente, la Ley no incluía en su ámbito de aplicación los planes, los programas ni las políticas públicas. Estos nuevos alcances se dieron por medio del Decreto Legislativo 1078, que modifica la Ley.

trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración (...)”²⁵.

Los principios que, en el marco de esta evaluación, serán atendidos tendrán la particularidad de ser *ex novo* y de responder a las características que singularizan al Derecho Ambiental²⁶: Por un lado, recaerán sobre el análisis de los impactos significativos de una actividad económica, de un plan, de una política pública o de un proyecto; y por el otro, otorgarán un reconocimiento jurídico específico al ser humano, al medio ambiente y sus componentes.

Dicho esto, procedemos a exponer los siguientes acápites:

A) La conveniencia de consagrar los principios que acarrearán la evaluación de impacto ambiental en una norma con rango de Ley

Atendiendo la naturaleza jurídica de los principios y, más aún, tomando en cuenta las respuestas culturales, políticas y jurídicas que, sobre todo, en los últimos años han sido desplegadas como consecuencia la emergencia climática, llama la atención que la legislación peruana los disponga en una norma de carácter reglamentaria y no en la misma Ley del SEIA.

Defendemos, en ese sentido, la necesidad de una modificación legislativa. La tesis que planteamos responde a la naturaleza de la Ley: Ésta constituye la norma máxima del ordenamiento jurídico que, a su vez, debe estar sometida a la norma suprema, la Constitución.

²⁵ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Preámbulo. 02 de octubre del 2015 (España).

²⁶ Loperena Rota, 1998, pp. 23-32.

La Ley no sólo habilita positivamente las facultades de la Administración Pública, sino que define las circunstancias de hecho que permiten su ejercicio y los fines que, en este caso, deberán perseguir las Autoridades Ambientales a fin de viabilizar un desarrollo sostenible.

Debemos, asimismo, considerar que la legalidad hace referencia a la primacía, superioridad o jerarquía de la Ley con respecto de cualquier norma; y, en aplicación de ésta, los poderes públicos actúan dentro de sus límites, en sus términos concretos y haciendo uso de sus facultades para la consecución de los fines que les son impuestos²⁷.

La regulación española, por el contrario, reconoce en el Preámbulo de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, que es el referido instrumento el que, por su idoneidad, incrementa la seguridad de los promotores y, por consecuencia, consolida un desarrollo homogéneo de la legislación ambiental²⁸.

Son estos los motivos por los que se recomienda que la legislación peruana considere positivizar en su Ley del SEIA los principios que envuelven al estudiado procedimiento. De esa manera, se dotará al sistema con la fuerza jurídica que, como quedará reflejado en los siguientes acápites, consideramos necesaria.

B) La conveniencia de invocar los principios del procedimiento administrativo

Por otro lado, la regulación española ha previsto una inclusión explícita de doce principios que, recogidos están, en su artículo segundo. La norma peruana, por otro

²⁷ Muñoz Machado, 2015, p. 99.

²⁸ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Preámbulo. 12 de diciembre del 2013 (España).

lado, refiere tan sólo a seis que, a fin de complementarlos, alude a los ya establecidos en la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente.

Sin embargo, resulta llamativo que, estando sometida la evaluación de impacto ambiental a un procedimiento administrativo especial, la legislación peruana omita la referencia a los principios establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), Ley N.º 27444.

Este vacío no sólo se constata en la Ley del SEIA y en su respectivo reglamento, sino también, en el recientemente dispuesto, Procedimiento Único del Proceso de Certificación Ambiental del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles -SENACE, aprobado por Decreto Supremo 013-2024-MINAM²⁹. Este vicio nos resulta inquietante, más aún, porque en el marco de la estudiada evaluación prevalecen, por un lado, las condiciones y garantías reconocidas en el régimen general a favor del administrado³⁰; y, por el otro, la colaboración entre las diversas entidades³¹.

En ese sentido, conforme la data administrada por el SENACE³², advertimos, en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental llevado a cabo por la aludida institución, una preocupante vulneración al principio del debido procedimiento, al detectar que, en lo que respecta del año 2023 y 2024, existen cuatro y ocho procedimientos, respectivamente, que, hasta la fecha, no obtienen la resolución firme. Asimismo, a fin de reforzar este argumento, procedemos a invocar

²⁹ Publicado el 28 de noviembre del 2024 en el Diario Oficial El Peruano.

³⁰ Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo II. 25 de enero del 2019 (Perú).

³¹ Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 87º y 88º. 25 de enero del 2019 (Perú).

³² Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), 2025.

los alcances de la Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 0054-2019-SENACE/PE³³. En ella se reconoció que el particular soportó la vulneración de los principios de legalidad y debido procedimiento por los siguientes motivos: (i) Quedó evidenciado que la Dirección de Evaluación Ambiental para Proyectos de Recursos Naturales y Productivos (DEAR) pretendía, tan sólo mediante la notificación de una carta adjuntando un simple informe, generar efectos jurídicos sobre los intereses y los derechos del particular; (ii) se demostró que el aludido informe carecía de motivación al no referir todos los extremos que el administrado impugnaba; (iii) se constató que la DEAR omitió valorar los argumentos propuestos por el administrado a fin de dar respuesta, en este caso, a una solicitud de ampliación de plazo para el inicio de las obras de ejecución de un proyecto de explotación y beneficio minero.

España, por su lado, no sólo consagra los principios de cooperación y coordinación activa de los distintos órganos administrativos que intervienen en el marco del procedimiento de evaluación³⁴, sino que, además, dispone una regulación específica en cuanto a la actuación y las relaciones entre las administraciones públicas³⁵ señalando que deben ejercerse en un entorno de lealtad institucional, coordinación, información mutua, cooperación, confianza legítima y coherencia.

Considerando lo expuesto, advertimos la pertinencia de que la Ley del SEIA recoja los mencionados principios procedimentales.

³³ De fecha 14 de junio del 2019.

³⁴ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Artículo 2, inciso f y h. 12 de diciembre del 2013 (España).

³⁵ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Artículo 3 y 4. 12 de diciembre del 2013 (España).

C) La necesidad de que la legislación peruana recoja el principio de “Actuación de acuerdo al mejor conocimiento científico posible”

En relación a las mejores técnicas disponibles y a los avances tecnológicos, la Ley de Evaluación Ambiental española consolida el principio de “actuación de acuerdo al mejor conocimiento científico posible”³⁶. La doctrina europea, en ese sentido, ha marcado la importancia de su interrelación con los principios de sostenibilidad y justicia generacional. Luciano Parejo, catedrático de la Universidad Carlos III de Madrid, resalta que lo decisivo de la innovación es la posibilidad de revisar el camino emprendido. El Derecho, en ese sentido, sin negar la debida protección del medio ambiente ni dejar de considerar las acciones preventivas frente a los riesgos, debe constituir un instrumento a fin de facilitarlo y promoverlo. El autor sostiene que el Derecho debe estar abierto al cambio, pero teniendo en cuenta que: (i) los tiempos no son iguales en todos los ámbitos; (ii) la generación de riesgos es perenne; y (iii) la innovación no puede ser conseguida sólo mediante la modernización tecnológica³⁷.

Reparando en lo expuesto, la regulación española pretende afianzar, por medio de la aplicación del referido principio, dos objetivos: El primero, la promoción de los avances tecnológicos y de la innovación en las prácticas científicas; y el segundo, el establecimiento de medidas de prevención y reducción de los impactos ambientales susceptibles de ser generados por el ejercicio de una actividad.

Asimismo, consideramos idóneo hacer hincapié del imperativo científico en el Estado de Derecho³⁸ y en la importancia del uso de la ciencia, de la tecnología y de la

³⁶ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Artículo 2, inciso l. 12 de diciembre del 2013 (España).

³⁷ Parejo, 2015. pp. 15-54.

³⁸ Fajardo, 2024, pp. 81-103.

innovación científica en el marco del desarrollo sostenible. La ciencia, en ese sentido, está destinada a contribuir en los nuevos descubrimientos con la finalidad de combatir y evitar los riesgos ambientales. De hecho, el Sexto Informe de Evaluación del IPCC³⁹ establece que:

(...) mejorar los sistemas de innovación tecnológica puede brindar oportunidades para reducir el crecimiento de las emisiones, generar beneficios sociales y ambientales, y alcanzar otros Objetivos del Desarrollo Sostenible. Los paquetes de políticas adaptados a los contextos nacionales y las características tecnológicas han sido eficaces para apoyar la innovación de bajas emisiones y la difusión de tecnologías (...)⁴⁰.

Por lo expuesto, creemos oportuna la adopción de estos alcances en el desarrollo de la evaluación de impacto ambiental. A su vez, exhortamos que, desde el Ejecutivo, se dispongan acciones destinadas al fomento del desarrollo de nuevas tecnologías ambientales⁴¹.

D) La necesidad de consagrar el principio de proporcionalidad en la Ley del SEIA

Finalmente, en relación a los principios, consideramos idóneo seguir el modelo de la regulación española y consagrar, en la Ley del SEIA, el principio de proporcionalidad. Como se apreciará en los siguientes acápites, las características de

³⁹ El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPPC), fue creado en 1988 para facilitar evaluaciones integrales del estado de los conocimientos sobre el cambio climático, sus causas, repercusiones y estrategias de respuesta.

⁴⁰ IPCC, 2023: Climate Change 2023: Synthesis Report, Summary for Policymakers. Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Geneva, Switzerland, 2023. p. 33.

⁴¹ Estas acciones, fundamentalmente de fomento, deben sujetarse a lo dispuesto por el Artículo 71 del Decreto Supremo N.º 013-2019-MINAM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático.

una evaluación ambiental deben ser acordes con la magnitud de los riesgos y los previsibles impactos que son susceptibles de recaer en el medio ambiente y en sus componentes. En ese sentido, lo que en buena medida diferencia a un tipo de evaluación y de otra, es la brevedad de los plazos, la simplicidad de los trámites y la minuciosidad de la información que es requerida por la Autoridad.

Este principio, en el marco de la evaluación estudiada, tiene como finalidad, por un lado, diferenciar la magnitud de los impactos ambientales que un determinado proyecto, plan o programa es susceptible de generar. Y, por el otro, tiene el propósito de contrarrestar la discrecionalidad administrativa e interdecir la eventual arbitrariedad de la Administración⁴².

La jurisprudencia española determinó que su aplicación exige:

(...) una relación ponderada de los medios empleados con el fin perseguido para evitar el sacrificio innecesario o excesivo de los derechos fundamentales (STC 66/1985) (...) Este principio, inherente al valor justicia y muy cercano al de igualdad, se opone frontalmente a la arbitrariedad en el ejercicio de los poderes públicos, cuya interdicción proclama el art. 9 de nuestra Constitución (...) ⁴³.

Asimismo, el Derecho Europeo ha recogido al juicio de proporcionalidad en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior. En ella, se establece que, de conformidad con la jurisprudencia y en atención a los objetivos de, entre otros, la salud pública, la sanidad animal y la protección del entorno urbano, ningún régimen de autorización o restricción debe ser ajeno a los principios de necesidad,

⁴² La Constitución Española, en el Numeral 3 del Artículo 9º consagra el principio de la interdicción de la arbitrariedad.

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional Español 50/1995, de 23 de febrero. Fundamento Jurídico N.º 7.

razonabilidad y proporcionalidad⁴⁴. De esa manera, la precitada disposición motivará la selección de un determinado régimen de evaluación, el plazo que se le atribuirá a la Administración, los requisitos que se exigirán al administrado y las condiciones a las que una determinada propuesta deberá estar sometida.

Dicho esto, en aras de otorgar protagonismo a la objetividad, la razonabilidad y la confianza legítima de la evaluación materia de análisis, consideramos conveniente que el ordenamiento peruano adopte el principio jurídico aludido.

A continuación, el siguiente cuadro nos permitirá comparar los principios estipulados, tanto en el ordenamiento español como en el nacional. A su vez, expone cuáles de ellos se encuentran enmarcados en otros, y cuáles aún no han sido recogidos por la regulación interna:

Tabla 1

Comparación de principios entre la legislación peruana y la española

Ley 21/2013, de evaluación ambiental. (Artículo 2)	Decreto Supremo N.º 019-2009- MINAM, Reglamento de la Ley del SEIA (Artículo 3)	Ley N.º 28611, Ley General del Medio Ambiente. (Título Preliminar)
Protección y mejora del medio ambiente.		Artículo I: Del Derecho y del deber fundamental.
Precaución y acción cautelar.		Artículo VII: Del principio precautorio.
Acción preventiva, corrección y compensación de los impactos sobre el medio ambiente.	Inciso e) del artículo 3: Eficacia.	Artículo VI: Del principio de prevención. Artículo IX: Del principio de responsabilidad ambiental.
Quien contamina, paga.		Artículo VIII: Del principio de internalización de costos.

⁴⁴ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior. Considerando 56º. Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 27 de diciembre del 2006 (UE).

Ley 21/2013, de evaluación ambiental. (Artículo 2)	Decreto Supremo N.º 019-2009- MINAM, Reglamento de la Ley del SEIA (Artículo 3)	Ley N.º 28611, Ley General del Medio Ambiente. (Título Preliminar)
Racionalización, simplificación y concertación de los procedimientos de evaluación ambiental.	Inciso f) del artículo 3: Eficiencia.	
Cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.		
Proporcionalidad entre los efectos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos, y el tipo de procedimiento de evaluación al que en su caso deban someterse.		
Colaboración activa de los distintos órganos administrativos que intervienen en el procedimiento de evaluación, facilitando la información necesaria que se les requiera.		
Participación Pública	Inciso b) del artículo 3: Participación. Inciso d) del artículo 3: Responsabilidad compartida.	
Desarrollo sostenible.		Artículo V: Del principio de sostenibilidad.
Integración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones.	Inciso a) del artículo 3: Indivisibilidad. Inciso c) del artículo 3: Complementariedad.	
Actuación de acuerdo al mejor conocimiento científico posible.		

Nota. Elaboración propia.

4. EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: REGÍMENES PROCEDIMENTALES E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

A) La evaluación ambiental de proyectos

Los alcances regulatorios de la evaluación de impacto ambiental se caracterizan por estar en constante evolución. Esto responde a que sus disposiciones deben ser acordes con los avances científicos, las innovaciones tecnológicas, la evolución de una sociedad industrial, el nuevo contexto climático o el descubrimiento de nuevos riesgos

que incidan en el medio ambiente. Ángel Ruiz de Apodaca, catedrático de la Universidad de Navarra, sostiene que:

(...) la técnica de la evaluación de impacto ambiental, como instrumento de tutela preventivo, constituye uno de los principales institutos jurídicos de protección del medio ambiente, si no el principal, por el que se condiciona la relación de proyectos, actividades, instalaciones o industrias que puedan tener un efecto directo o indirecto sobre el medio ambiente (...)⁴⁵.

Esta evaluación, como fue señalado, constituye un procedimiento administrativo de evaluación previa al que deberá someterse todo proyecto de inversión que suponga la probabilidad de generar impactos negativos hacia el medio ambiente o hacia sus componentes. En él, la Autoridad analizará la existencia y resiliencia de: (i) el riesgo ambiental, expresado en términos cuantitativos de probabilidad; (ii) el peligro ambiental, que refiere a la capacidad potencial de una sustancia o de un sistema de ocasionar daños; y (iii) la amenaza ambiental, que comprende la apreciación respecto a eventos potencialmente desastrosos⁴⁶. En ese sentido, conforme los alcances del artículo quinto de la Ley del SEIA y del Anexo V de su Reglamento, los proyectos que deberán someterse a este examen serán aquellos que, debido a sus características, configuren un riesgo para: (i) la salud de las personas; (ii) la calidad del medio ambiente y sus componentes; (iii) los recursos naturales; (iv) las áreas naturales protegidas; (v) la diversidad biológica; (vi) los sistemas y estilos de vida de las comunidades; (vii) los espacios urbanos y el patrimonio nacional.

⁴⁵ Ruiz de Apodaca, 2018, pp. 84-97.

⁴⁶ Garrido, 2014. p. 48.

A su vez y considerando lo señalado, es pertinente delimitar la definición de un proyecto. La legislación española, en ese sentido, lo define como:

Cualquier actuación prevista que consista en: (i) la ejecución, explotación, desmantelamiento o demolición de una obra, una construcción, instalación, o bien; (ii) cualquier intervención en el medio natural o en el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación o al aprovechamiento de los recursos naturales o del suelo y subsuelo, así como de las aguas continentales o marinas⁴⁷.

Por su parte, el Anexo I del Reglamento de la Ley del SEIA de Perú, define al proyecto como “toda obra o actividad pública, privada o mixta que se prevé ejecutar, susceptible de generar impactos ambientales. Incluye los proyectos de inversión que conforman el Sistema Nacional de Inversión Pública y los proyectos de investigación”.

Ambas regulaciones ponen especial atención en la imposición de acciones destinadas a identificar, prevenir, controlar, mitigar, compensar y corregir los posibles impactos ambientales negativos-significativos que una actividad sea susceptible de generar.

A fin de que el promotor o el titular de un proyecto se someta al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, deberá elaborar un determinado instrumento de gestión que responderá a las características de la obra que realizará y a la magnitud de los riesgos ambientales que, en el marco de su estudio, haya identificado.

En atención a lo señalado y elaborando un análisis comparativo, procedemos a exponer las siguientes implicancias:

⁴⁷ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Artículo 5, inciso 3, literal b). 12 de diciembre del 2013 (España).

- a. Instrumentos de gestión derivados de proyectos de menor incidencia ambiental. Las Fichas Técnicas Ambientales (FTA) en la regulación peruana: Características y propuestas de mejora

Como se ha expuesto, todo proyecto de inversión que suponga la probabilidad de generar impactos ambientales negativos-significativos hacia el medio ambiente o hacia sus componentes, estará sujeto al sistema nacional de evaluación de impacto ambiental, SEIA, y al respectivo procedimiento administrativo de evaluación.

A fin de otorgar confianza legítima al administrado, la legislación peruana determina que, los diversos sectores, por medio de la emisión de una Resolución Ministerial, establecerán la relación de proyectos que deberán estar sometidos al aludido sistema de evaluación.

Asimismo, aquellos que no se encuentren en el mencionado listado y que, por su ubicación y sus características, se prevea la generación de impactos triviales, insignificantes o intrascendentes, no estarán sujetos al SEIA y, tan sólo, deberán presentar un instrumento complementario, denominado Ficha Técnica Ambiental (FTA)⁴⁸.

La naturaleza jurídica del aludido documento es de declaración jurada, y su alcance, dependiendo del sector, abarcará, entre otros, los siguientes aspectos: (i) El resumen ejecutivo; (ii) la descripción del proyecto; (iii) la línea base; (iv) el reconocimiento de actores involucrados; (v) los mecanismos de participación ciudadana; (vi) la identificación de los posibles impactos ambientales; y (vi) las estrategias de manejo ambiental.

⁴⁸ Decreto Supremo N.º 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Artículos 13 y 20. 25 de setiembre del 2009 (Perú).

Ahora bien: Como se apreciará en la Tabla 2, salvo el sector de Pesca y Acuicultura, las FTA están sometidas a un procedimiento administrativo de evaluación previa que se caracteriza por ser breve, ágil, dinámico y simplificado. El plazo máximo de evaluación dependerá de cada sector; sin embargo, ninguno de ellos supera los treinta días hábiles. De igual manera, en ejercicio de la potestad discrecional de la administración, cada sector determinó la sujeción del procedimiento, bien sea al silencio administrativo positivo, o negativo.

Dicho esto, corresponde exponer la siguiente tabla: En ella, conforme las disposiciones de los principales sectores económicos, se exhiben los plazos máximos para la aprobación de la FTA y la naturaleza de su procedimiento:

Tabla 2

Plazos y características del procedimiento de aprobación de FTA por sector

Sector	Plazo máximo a fin de obtener la aprobación	Sujeto a procedimiento administrativo (+) ó (-)	Base legal
Agrario y Riego	10 días hábiles	Positivo	Decreto Supremo N.º 006-2024-MIDAGRI, que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario y de Riego.
Residuos Sólidos	30 días	Negativo	Decreto Supremo N.º 014-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.
Minería (Exploración)	10 días hábiles	Positivo	Decreto Supremo N.º 042-2017-EM, que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera.
Transporte	10 días hábiles	Negativo	Decreto Supremo N.º 004-2017-MTC, que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental para el sector transportes.
Pesca y Acuicultura	Automática	Sujeta a fiscalización <i>ex post</i> .	Decreto Supremo N.º 012-2019-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental de los Sub-sectores Pesca y Acuicultura.
Comunicaciones	15 días hábiles	Negativo	Decreto Supremo N.º 023-2024-MTC, que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Comunicaciones.

Nota. Elaboración propia.

Partiendo de lo señalado en los párrafos previos, ahora corresponde plantearnos las siguientes reflexiones:

- i) La necesidad de homogeneizar el sometimiento de las Fichas Técnicas Ambientales (FTA) a un procedimiento de evaluación previa

Como se aprecia, sólo el sector de Pesca y Acuicultura diseñó un marco regulatorio donde la FTA se sujeta a un régimen de aprobación automática⁴⁹. Inmerso en él, el particular no está sometido a un trámite determinado y a un plazo establecido, ni tampoco la Administración efectúa una evaluación de fondo. En estos casos, se entiende que, desde el momento de la remisión de la FTA, es automáticamente aprobada. De esta manera, en aras del principio de presunción de veracidad, la Autoridad da por cumplido los requisitos de forma y de fondo y, sin perjuicio de una fiscalización posterior⁵⁰, emite un acto administrativo favorable.

Nuestra postura es contraria del sometimiento de las FTA a un procedimiento de aprobación automática. Al respecto, debemos tener presente que el Derecho Ambiental se funda en el principio preventivo. Por medio de un procedimiento administrativo de evaluación previa, la Administración no sólo estará facultada para corroborar la naturaleza intrascendente de la incidencia ambiental de un determinado proyecto, sino que, de ser el caso, podrá detectar impactos acumulativos que, en sus diversas etapas, pueden suscitar. Asimismo, una eficiente fiscalización posterior requiere que las entidades fiscalizadoras cuenten con un amplio personal capacitado, con una estrategia de supervisión basada en riesgos, con una constante colaboración

⁴⁹ Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 33. 25 de enero del 2019 (Perú).

⁵⁰ Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 34. 25 de enero del 2019 (Perú).

entre las entidades, con un estudio de data empírica continua, y todo ello, se traduce en la disposición de recursos. La interrogante, ante este escenario es si, efectivamente, las autoridades están capacitadas para ello. Sobre todo, si apreciamos, por ejemplo, que del total de presupuesto público para el año fiscal 2025 destinado al Ministerio del Ambiente (MINAM), sólo el 25% es asignado al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)⁵¹. Finalmente, y sin perjuicio de lo expuesto, como se apreciará en los siguientes párrafos, quedará en evidencia, a partir de la experiencia europea, que un mecanismo de aprobación automática que incida sobre un bien jurídico difuso genera, por un lado, una constante exposición al riesgo de ese bien; y por el otro, dota al particular de inseguridad jurídica y de la eventual atribución de costos innecesarios.

- ii) La necesidad de homogeneizar el sometimiento de las Fichas Técnicas Ambientales (FTA) al silencio administrativo positivo y a un plazo máximo para su aprobación

El silencio administrativo supone un remedio ante la patología con relación a la deficiente conducta de la Administración y su deber de resolver. En ese sentido, el Profesor Ramón Huapaya recalca que la inactividad administrativa:

(...), constituye el incumplimiento de dos deberes específicos: por un lado, el de cumplir con las obligaciones específicas establecidas por una norma jurídica o por una ley a cargo de la administración; y, por otro lado, el de cumplir con el principio de eficacia que toda entidad administrativa en función al servicio de los intereses generales debe cumplir (...) ⁵².

⁵¹ Ministerio del Ambiente (MINAM), 2024.

⁵² Huapaya, 2019, p. 55.

De cara a esta anomalía, el Derecho ofrece la posibilidad que el particular esté facultado de acogerse, dependiendo de lo establecido en la norma específica, a los efectos del silencio administrativo positivo⁵³ o negativo⁵⁴: En el primer caso, nos referimos a un acto presunto y favorable, donde la solicitud interpuesta por el administrado se entenderá otorgada.

Por su parte, el silencio administrativo negativo es, con ciertas particularidades, la cara opuesta al positivo. Un error común entre los juristas es afirmar que, aplicando el silencio negativo, la Administración emite una denegatoria ficta de la solicitud interpuesta por el particular. Sin embargo, salvo que la norma disponga lo contrario, la implicancia del silencio negativo otorga al administrado la potestad de, o bien interponer un recurso de impugnación dando por rechazada la solicitud; o bien de acogerse al derecho a esperar un pronunciamiento expreso⁵⁵.

Dicho esto, consideramos que, dando atención a los principios de celeridad, debido procedimiento, razonabilidad y proporcionalidad, es necesario estandarizar la aprobación de las FTA y sujetarlas al silencio administrativo positivo. Si bien el Numeral 38.1 del artículo 38 del TUO de la LPAG establece que el silencio administrativo negativo será aplicable en aquellos casos en los que se vea afectado el

⁵³ Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 35. 25 de enero del 2019 (Perú).

⁵⁴ Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 38. 25 de enero del 2019 (Perú).

⁵⁵ Al respecto, sugiero revisar la Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano recaída en el Expediente N.º. 00351-2024-PC/TC, donde, su Fundamento Jurídico N.º 7 establece que: “(...) el silencio administrativo negativo es simple y llanamente un mecanismo creado por el Derecho administrativo, de naturaleza enteramente procedimental, que habilita al administrado a entender denegado su pedido y, en ese sentido, le permite cuestionar esa denegación a nivel administrativo (...) o judicial (...), en vista de que el silencio administrativo negativo es una ficción jurídica que el administrado puede, en ejercicio de su autodeterminación personal, usar en su propio provecho ante la inactividad de la Administración Pública (...)”.

medio ambiente o el interés público, debe tenerse en cuenta que esta exposición o afectación tiene la connotación de ser significativo, relevante, trascendental.

En ese sentido, somos conscientes, por un lado, que la aprobación de las FTA debe, en aras del principio preventivo, estar inmersas en un procedimiento administrativo de evaluación previa. Sin embargo, también argumentamos que la inactividad o deficiencia de la Administración no debe significar la carga de costos al administrado en función de tiempo y recursos. Todo lo contrario: El procedimiento administrativo, por antonomasia, es garantista hacia el particular y debe estar diseñado de tal manera que:

(...), posibilite un escenario tutelar de las posiciones subjetivas de los administrados, en la consigna de conseguir mejores decisiones administrativas, con eficiencia y calidad, así como el propicio intercambio de información entre ambos sujetos del procedimiento en procura de la adopción de las decisiones administrativas que a la vez que tutelen el derecho de los administrados, protejan el interés público (...)⁵⁶.

Por otro lado, resulta importante cuestionar la conveniencia de homogeneizar las disposiciones referidas a los plazos máximos de aprobación de las FTA. La vigente regulación del SEIA establece plazos máximos para el otorgamiento de la certificación ambiental que derive de la evaluación de un Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d) o un Estudio de Impacto Ambiental Semi-Detallado (EIA-sd)⁵⁷.

De igual modo, revisando los Textos Únicos Ordenados de Procedimientos Administrativos (TUPA) de los diversos Gobiernos Regionales, que son competentes

⁵⁶ Huapaya, 2015, pp. 137-165.

⁵⁷ Decreto Supremo N.º 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Artículo 52. 25 de setiembre del 2009 (Perú).

para la aprobación de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA), se evidencia que ninguno supera como un plazo máximo los treinta días hábiles⁵⁸.

Considerando lo expuesto y en aras del diseño de una regulación que brinde seguridad jurídica y que sea compatible con los principios de razonabilidad, celeridad y proporcionalidad, consideramos óptimo homogeneizar los plazos para la evaluación y aprobación del estudiado instrumento. Teniendo en cuenta que las FTA están diseñadas para la ejecución de proyectos cuya incidencia ambiental, incluso, son menores que los declarados en una DIA, su procedimiento debe estructurarse de tal manera que prevalezca la dinamicidad y se eviten meros formalismos o actuaciones que dificulten la emisión de un acto administrativo en un tiempo razonable.

A la luz de expuesto, consideramos necesario alinear el procedimiento de aprobación de las FTA con su naturaleza y, en ese sentido, someterlas a un procedimiento de evaluación previa con silencio administrativo positivo. De igual manera, vemos la conveniencia que, a fin de otorgar seguridad jurídica, los plazos máximos para su aprobación sean homogéneos en los diversos sectores.

- b. Instrumentos de gestión derivados de proyectos de menor incidencia ambiental: La Declaración Responsable y la Comunicación Previa en la legislación española

La legislación española, por su parte, prevé la presentación de cualquiera de estos documentos: La “Declaración Responsable” o la “Comunicación Previa”. La elaboración los aludidos instrumentos, conforme establece la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre del 2006, relativa a los

⁵⁸ Habiéndose revisado los Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), podemos poner como ejemplo a: (i) Cajamarca, que establece 30 días hábiles como máximo; (ii) Arequipa, 20 días hábiles; (iii) Áncash, 15 días hábiles; (iv) Lima, 30 días hábiles; (iv) Lambayeque, 30 días hábiles.

servicios en el mercado interior, dispensa al promotor⁵⁹ de someter su actividad al procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental. Su trámite procederá sólo para aquellos proyectos que ocasionen una incidencia menor, intrascendente, en términos ambientales y que, por eso mismo, no estarían supeditados a un régimen de autorización ambiental integrada ni al de licencia ambiental.

De esta manera, la legislación europea pretende dar impulso a tres objetivos: (i) el diseño de un marco regulatorio de simplificación administrativa; (ii) la sustitución de un régimen de fiscalización *ex ante* por uno *ex post*; (iii) y la reducción de procedimientos administrativos y el establecimiento de garantías a los promotores⁶⁰.

Dicho esto, a fin de diferenciar las particularidades entre una Declaración Responsable y una Comunicación Previa, es pertinente dar atención a las disposiciones del artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La presentación de uno u otro documento dependerá de cada sector y de las características del proyecto que se desea ejecutar. Por un lado, en la Declaración Responsable el promotor manifiesta que: (i) la ejecución del proyecto cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente; (ii) cuenta con la documentación que

⁵⁹ Promotor: Cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que pretende elaborar un plan o programa de los contemplados en el ámbito de aplicación de esta ley, independientemente considerado de la Administración que en su momento sea la competente para su adopción o aprobación. Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Artículo 5, inciso 2, literal a). 12 de diciembre del 2013 (España).

⁶⁰ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior. Considerando 43º. Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 27 de diciembre del 2006 (UE).

sustenta la no existencia de impactos ambientales significativos; (iii) se compromete cumplir con sus obligaciones jurídicas durante su ejercicio; (iv) y se responsabiliza a suministrar a la Autoridad la documentación oportuna. Como se advierte, el elemento más importante en este documento es el compromiso activo del promotor de respetar y acatar la Ley.

Por otro lado, mediante la Comunicación Previa el particular notifica a la Autoridad los datos identificativos, o cualquier otro relevante, que son necesarios a fin de ejercer un derecho. Por medio de su presentación y a diferencia de lo que ocurre con la Declaración Responsable, el administrado no asume la responsabilidad de cumplimiento continuo de la regulación a la que está supeditado; tan sólo informa que dará inicio o que viene ejerciendo un derecho.

Ambos instrumentos permiten, desde su presentación, el inicio de una actividad o el reconocimiento de un derecho. Desde ese instante, por lo tanto, los particulares también se someten, de ser el caso, a los controles posteriores. Asimismo, cabe acotar, ninguno de los estudiados documentos tiene la naturaleza de un acto administrativo: El tercer párrafo del Numeral 21.1 del artículo 21 de la Ley del Procedimiento Común de las Administraciones exceptúa a la Autoridad, frente al trámite de éstos, de dictar una resolución expresa y notificarla⁶¹.

Considerando lo descrito, es preciso hacer hincapié que, si bien ambas figuras permiten agilizar el reconocimiento de derechos y crear un entorno ágil a favor del

⁶¹ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Preámbulo. 02 de octubre del 2015 (España). Artículo 21: 1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación. (...) Se exceptúan de la obligación a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración, (...).

ejercicio de las actividades económicas, no han estado, por parte de la doctrina, exenta de críticas: Por un lado, debemos considerar que la legislación ambiental está cargada de conceptos jurídicos indeterminados que, muchos de ellos, han sido ignorados por la jurisprudencia.

Conceptos como “impactos ambientales significativos”, “menor incidencia ambiental”, o incluso, “desarrollo sostenible” adolecen de definiciones claras y alcances precisos, por lo que la presencia de la discrecionalidad administrativa, inevitablemente, es tenaz.

Ello ha generado que, en diversas ocasiones, cuando la Autoridad ejerce sus atribuciones de fiscalización *ex post*, disponga al promotor del proyecto la paralización de la actividad, el cambio de régimen y el sometimiento a un procedimiento de evaluación ambiental.

Por otro lado, conforme advirtió la jurisprudencia⁶², la legislación carece del establecimiento de un plazo para dar inicio a la ejecución de controles posteriores.

Esto afianza un escenario incertidumbre e inseguridad jurídica que, incidiendo en un bien de carácter difuso, surge la interrogante de si, efectivamente, los derechos de terceros están adecuadamente protegidos⁶³.

- c. Marco comparativo respecto de los regímenes procedimentales y los instrumentos de gestión derivados de proyectos susceptibles de generar impactos ambientales significativos

En relación con los proyectos que son susceptibles de generar impactos ambientales negativos-significativos y que, por ende, están supeditados a un

⁶² Sentencia del Tribunal Supremo N.º 293/2023, del 8 de marzo del 2023. Fundamento Jurídico 2.

⁶³ Chinchilla, 2020. pp. 135-166.

procedimiento formal de evaluación de impacto ambiental, advertimos que la legislación española establece dos regímenes que son proporcionales con la magnitud de los riesgos previsibles y las características de la actividad:

- Evaluación Ambiental Ordinaria: Se trata de un procedimiento minucioso y amplio, que gira en torno a la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental. Sometidos a ella están: (i) los proyectos contemplados en el Anexo I de la Ley, que se entiende, son susceptibles de generar mayores riesgos; (ii) los comprendidos en el Anexo II cuando sea decidido por el órgano ambiental de acuerdo con los criterios del Anexo III; (iii) cualquier modificación de algún proyecto que esté contemplado, o bien en el Anexo I o en el II, cuando dicha modificación cumpla, por sí sola, los umbrales establecidos en el Anexo I⁶⁴.
- Evaluación Ambiental Simplificada: Se trata de un procedimiento célere y abreviado, y gira en torno a la presentación de un Documento Ambiental. Sometidos a ella están: (i) los proyectos contemplados en el Anexo II de la Ley; (ii) los no contemplados en el Anexo I ni en el II y que sean susceptibles de afectar los espacios protegidos por Red Natura 2000; (iii) aquellos que, presentándose fraccionados, alcancen los umbrales del Anexo II mediante la acumulación de magnitudes o dimensiones; (iv) aquellos contemplados en el Anexo I que sirvan exclusivamente para el desarrollo de nuevos métodos o productos, siempre que su duración no supere los dos años⁶⁵.

⁶⁴ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Artículo 7, inciso 1. 12 de diciembre del 2013 (España).

⁶⁵ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Artículo 7, inciso 2. 12 de diciembre del 2013 (España).

Por su parte, la legislación peruana regula un único procedimiento de evaluación. Sin embargo, en función de las características de la actividad y de la magnitud de los posibles impactos, se prevé el diseño de tres posibles instrumentos de gestión⁶⁶:

- Declaración de Impacto Ambiental (DIA): En este documento se evalúan proyectos susceptibles de generar impactos ambientales negativos-leves⁶⁷.
- Estudio de Impacto Ambiental Semi-Detallado (EIA-sd): En este documento se evalúan proyectos susceptibles de generar impactos ambientales negativos-moderados⁶⁸.
- Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d): En este documento se evalúan proyectos de inversión susceptibles de generar impactos ambientales negativos-significativos.

Como se advierte, y reiterando nuestra postura expuesta en el acápite 2.3.D del presente trabajo, cobra protagonismo el principio de proporcionalidad en el marco de los distintos procedimientos de evaluación y del diseño de los instrumentos de gestión.

Esto se evidencia con mayor claridad en la legislación española que, como se hizo referencia, regula distintos procedimientos no sólo en el marco de la realización

⁶⁶ Decreto Supremo N.º 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Artículo 36. 25 de setiembre del 2009 (Perú).

⁶⁷ Si bien la norma dispone una Clasificación Anticipada, creemos conveniente de que, en aras del principio de predictibilidad y seguridad jurídica, establezca los alcances de lo que a un “Impacto negativo-leve” se refiere.

⁶⁸ Si bien la norma dispone una Clasificación Anticipada, creemos conveniente de que, en aras del principio de predictibilidad y seguridad jurídica, establezca los alcances de lo que a un “Impacto negativo-moderado” se refiere.

de proyectos, sino, como se verá más adelante, en la ejecución de planes, políticas públicas y programas.

La siguiente tabla resume lo expuesto y compara los instrumentos de gestión que, recogidos están, en la regulación peruana y en la española:

Tabla 3

Plazos y características del procedimiento de aprobación de FTA por sector

Proyectos sometidos al SEIA (Perú)	Magnitud del impacto ambiental	Legislación Peruana	Legislación Española
Proyectos sometidos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental (España)			
No	Intrascendente	Fichas Técnicas Ambientales (FTA)	Declaraciones Responsables o Comunicaciones Previas
	Leve	Declaración del Impacto Ambiental	
Sí	Moderado	Estudio de Impacto Ambiental Semi-Detallado	Documento Ambiental
	Significativo	Estudio de Impacto Ambiental Detallado	Estudio de Impacto Ambiental

Nota. Elaboración propia.

d. Elementos susceptibles de evaluación

Como se ha reiterado, los instrumentos de gestión ambiental son de carácter preventivo y, cada uno de ellos, responde a la magnitud de los riesgos que un determinado proyecto es susceptible de generar.

Por ejemplo, conforme la regulación peruana, un Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d) será, como su nombre lo indica, más minucioso que una Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Sin embargo, independientemente de la nacionalidad legislativa, existen elementos en común que los diversos instrumentos de gestión han tomado en consideración. Entre otros, destacamos los siguientes:

Tabla 4

Elementos en común de los instrumentos de Gestión Ambiental para proyectos

Elemento	Descripción
Descripción del proyecto	Se señala la ubicación, el diseño, las dimensiones, los objetivos. Asimismo, la descripción secuencial de las diferentes etapas y el tiempo de vida útil.
Evaluación de alternativas	Se describe las diversas alternativas y la selección de la más eficiente. Su análisis deberá enmarcarse desde el punto de vista social, económico y ambiental.
Caracterización de los impactos ambientales	Se identifica y caracteriza los impactos ambientales significativos durante su vida útil. Su evaluación debe ser realizada mediante el uso de métodos cuantitativos.
Medidas de prevención	Se incluyen todas las acciones que el titular o promotor adoptará a fin de prevenir, mitigar y/o corregir los impactos identificados. Las referidas medidas podrán enfocarse en el manejo de, por ejemplo, los niveles de presión sonora, la generación de efluentes, el movimiento de los suelos, etc.
Programas de vigilancia y seguimiento	Su diseño está orientado a verificar la eficacia y el cumplimiento de las medidas de manejo y prevención. Se incluyen los mecanismos de implementación del sistema de vigilancia y la asignación de responsabilidades. Asimismo, se incluye un plan de monitoreo ambiental y se definen indicadores de desempeño.
Resumen Técnico-Ejecutivo	Se trata de un resumen de toda la información contenida en el estudio. Su redacción debe ser clara y sencilla. Se hace referencia a sus principales elementos, de tal manera que permita ofrecer una visión amplia, íntegra y sólida del proyecto que está siendo materia de estudio.

Nota. Elaboración propia.

e. Supuestos de modificación del Instrumento de Gestión Ambiental

Finalmente, consideramos importante resaltar que, a diferencia de la Ley peruana, la española no prevé disposiciones destinadas a la actualización, cada cierto periodo tiempo, del instrumento de gestión ambiental.

En su defecto, determina las causales que ameritan la modificación de las condiciones dispuestas en la Declaración de Impacto Ambiental⁶⁹.

⁶⁹ Declaración de Impacto Ambiental: Informe preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que finaliza la evaluación de impacto ambiental ordinaria, que evalúa la integración de los aspectos ambientales en el proyecto y determina las condiciones que deben establecerse para la adecuada protección del medio ambiente y de los recursos naturales durante la ejecución y la explotación y, en

Fundamentalmente, hacen referencia a: (i) la entrada en vigencia de una nueva norma que incida sustancialmente en el cumplimiento de las condiciones inicialmente dispuestas; (ii) la imposibilidad, ineficacia o inutilidad de las condiciones establecidas en la Declaración de Impacto Ambiental como consecuencia de la utilización de nuevas y mejores técnicas disponibles; o (iii) la deficiencia, insuficiencia o el carácter innecesario de las medidas preventivas, correctoras o compensatorias contempladas en la aludida Declaración⁷⁰. Este procedimiento podrá ser iniciado o bien a solicitud de parte, o de oficio.

Al respecto, cabe acotar dos cuestiones: Por un lado, advertimos que la citada disposición acarrea una serie de conceptos indeterminados que la Ley no ha conseguido delimitar. Conceptos como “incidencia sustancial”, “medidas insuficientes”, “medidas innecesarias”, son ejemplos de lo antedicho. Por otro lado, debe quedar claro que los supuestos que son materia de modificación de la Declaración de Impacto Ambiental no tienen similitud con un procedimiento de correcciones de errores materiales.

Al respecto, Agustín García Ureta, catedrático de la Universidad del País Vasco, sostiene que:

(...) la rectificación de errores materiales no supone la revocación del acto de que se trate, ya que su contenido, después de la rectificación, sigue siendo el mismo. Únicamente habrá una alteración o cambio de los errores materiales (de hecho, o aritméticos) que tenía el acto. Por el contrario, el supuesto

su caso, el cese, el desmantelamiento o demolición del proyecto. Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Artículo 5, inciso 3, literal d). 12 de diciembre del 2013 (España).

⁷⁰ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Artículo 44. 12 de diciembre del 2013 (España).

contemplado en la LEA se refiere a una modificación del alcance (...) preceptivo y determinante, (...) al afectar a las propias conclusiones (...) o las condiciones que inicialmente hubiese impuesto (...) ⁷¹.

Por su parte, si bien la legislación peruana no estipula las causales de una modificación del instrumento de gestión, el supuesto se encuentra enmarcado en el procedimiento de actualización ⁷², que está dirigido para:

- Efectuar modificaciones del proyecto: Se origina cuando el titular pretende realizar ampliaciones del área de influencia, mejoras en el proceso (por ejemplo) de extracción de minerales, aplicar técnicas de innovación de su actividad, etc. La modificación podrá responder a la aparición de nuevas tecnologías o a la entrada en vigencia de una nueva regulación.
- Acatar la disposición de la Autoridad Ambiental: Cabe la posibilidad de que, en el marco de una supervisión, la Administración disponga la actualización del Instrumento de Gestión en caso determine, entre otros supuestos, que los impactos generados difieran de manera significativa a lo declarados ⁷³.
- Acatar una obligación administrativa: El titular del proyecto tiene la obligación de someterse, al quinto año de haber iniciado la ejecución del proyecto y por períodos correlativos, a un procedimiento de actualización a fin de poner en conocimiento a la Autoridad Ambiental los componentes que han sido modificados. No hacerlo constituye una infracción administrativa.

⁷¹ García Ureta, 2014, pp. 317-371.

⁷² Decreto Supremo N.º 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Artículo 30. 25 de setiembre del 2009 (Perú).

⁷³ Resolución de Consejo Directivo N.º 006-2019-OEFA-CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión. Artículo 30. 17 de febrero del 2019. (Perú).

Este procedimiento administrativo siempre será a solicitud de parte. Sin embargo, independientemente de que el proyecto haya sido materia de modificaciones, o la Autoridad Fiscalizadora haya dispuesto la actualización del instrumento, el administrado está sujeto a este trámite cada cinco años. Acertada y juiciosamente, la regulación peruana dispuso esta obligación en mérito al carácter dinámico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y, en ese sentido, evitar que la naturaleza de un instrumento de gestión sea estático, fijo, inactivo ante las nuevas circunstancias ambientales, el avance de nuevas tecnologías, o el desenvolvimiento de la industria.

B) El Procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de Políticas Públicas, Planes y Programas (PPP)

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), al igual que la evaluación de impacto ambiental, consolida el principio preventivo. Su finalidad es la identificación de posibles riesgos e impactos ambientales significativos que los planes, las políticas públicas y los programas (PPP) son susceptibles de generar en el medio ambiente y, a partir de ellos, determinar las estrategias a efectos de mitigar, atenuar o compensar las referidas contingencias.

Considerando el contexto de emergencia climática en el que el mundo está inmerso y conociendo que la resiliencia debe constituir el sustento de todo PPP que incida sobre el medio ambiente, este procedimiento resulta de valiosa importancia.

En ese marco, el Sexto Informe de Evaluación del IPCC enfatiza que:

(...) una acción climática eficaz se ve facilitada por el compromiso político, una gobernanza multinivel bien alineada, marcos institucionales, leyes, políticas y estrategias, y un mayor acceso a la financiación y la tecnología. Unos objetivos

claros, la coordinación entre múltiples ámbitos políticos y los procesos de gobernanza inclusivos facilitan una acción climática eficaz (...) ⁷⁴.

Dando atención a lo antedicho, en el marco de un estudio comparativo, consideramos importante destacar lo siguiente:

a. Regímenes procedimentales de la EAE y los instrumentos de gestión

La Ley española define a los *planes y programas* como “el conjunto de estrategias, directrices y propuestas destinadas a satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de uno o varios proyectos” ⁷⁵. Por su parte, la legislación peruana, si bien no determina una definición, dispone la obligación de someter las políticas públicas, los planes y los programas de desarrollo (PPP) a un proceso de Evaluación Ambiental Estratégica cuando, en los siguientes casos, puedan generar implicancias ambientales significativas: (i) se implementen en razón a materias declaradas de interés Nacional; (ii) estén vinculadas con las prioridades de desarrollo y su implementación requiera de la ejecución de proyectos sectoriales que sean susceptibles de generar impactos moderados o altos; (iii) aquellas que, a juicio del Ministerio del Ambiente (MINAM) resulten importantes para la debida tutela del interés público ⁷⁶.

⁷⁴ IPCC, 2023: Climate Change 2023: Synthesis Report, Summary for Policymakers. Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Geneva, Switzerland, 2023. p. 32.

⁷⁵ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Artículo 5, inciso 2, literal b). 12 de diciembre del 2013 (España).

⁷⁶ Resolución Ministerial N.º 0039-20215-MINAM, que aprueba los “Lineamientos para la implementación del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Artículo 3 del Anexo. 14 de febrero del 2025. (Perú).

En esa línea, la regulación española prevé dos tipos de procedimientos de evaluación ambiental estratégica, que giran en torno a la elaboración de dos instrumentos de gestión. A fin del sometimiento de uno u otro, se tendrá en consideración la magnitud del plan o programa y la relevancia de los riesgos y los efectos susceptibles de impactar en el medio ambiente o en sus componentes⁷⁷:

- Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) Ordinaria: A ella se someten los planes y programas con mayor incidencia ambiental. También se incluyen aquellos cuyas dimensiones son considerables o se acumulan con otros proyectos aprobados. A efectos del trámite, se deberá elaborar una Estudio Ambiental Estratégico.
- Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) Simplificada: A ella se someten los planes y programas con una menor incidencia ambiental. También se incluyen aquellos cuyas dimensiones no sean considerables o no exista un riesgo mayor a la salud, a la integridad de la biodiversidad o a los recursos naturales. A efectos del trámite, se deberá elaborar un Documento Ambiental Estratégico.

Como contraste, las disposiciones peruanas, independientemente de la magnitud, los riesgos y los posibles impactos que una PPP sea susceptible de producir, sólo determina un único procedimiento de EAE y la elaboración de un sólo instrumento de gestión, siendo éste la propuesta de Evaluación Ambiental Estratégica. El aludido trámite, establecido en la Resolución Ministerial N.º 0039-2025-MINAM, que aprueba los lineamientos para la implementación del proceso de EAE en el marco del SEIA, es a diferencia de la evaluación de proyectos, turbio. Consta de las siguientes etapas: (i) Comunicación y presentación de una propuesta de Plan de

⁷⁷ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Anexo III. 12 de diciembre del 2013 (España).

Trabajo⁷⁸; (ii) acompañamiento, por parte de la Autoridad, durante la elaboración de la EAE; (iii) presentación de la propuesta de EAE; (iv) evaluación y, en un plazo de veinte días hábiles, la emisión del Informe Ambiental de la EAE; (v) seguimiento de la EAE.

Nuevamente, y amparándonos en el principio de proporcionalidad, consideramos que el diseño de una EAE debe, como establece la legislación española, presentar una lógica similar a la de evaluación de proyectos. De esa manera, el proponente, en función de las características, los riesgos y los posibles impactos ambientales que la PPP sea susceptible de generar, se someterá, por un lado, a un determinado régimen de evaluación; y, por el otro, elaborará un específico instrumento de gestión. Una PPP, al igual que un proyecto, tiene sus particularidades. En cada una de ellas se plantean objetivos diferentes, se ejercen sobre diversas áreas de influencia, se proyectan diversos riesgos hacia variados bienes jurídicos protegidos, influyen sobre diversas personas, se imponen particulares medidas preventivas, se trazan múltiples mecanismos de control y supervisión, etc.

Asimismo, en este contexto es válida la siguiente interrogante cuya regulación no ha sido determinada: Ante la conclusión por parte de la Autoridad, bien sea en una fase preliminar o en la evaluación de la propuesta de la EAE, que una PPP resulta indiscutiblemente inviable por razones ambientales o por la imposibilidad de brindar condiciones suficientes de calidad, ¿cuál sería su proceder? Ante ello, ¿se emitiría un acto administrativo? De ser así, ¿el aludido acto, sería susceptible de ser impugnado?

⁷⁸ Conforme las disposiciones de los Lineamientos para la implementación del proceso de EAE en el marco del SEIA, se establece que la propuesta de Plan de Trabajo contendrá lo siguiente: (i) problema público, objetivo general y ámbito de aplicación de la PPP; (ii) objetivo y alcance de la EAE; (iii) cronograma de las principales actividades del proceso de elaboración de la EAE; (iv) plan de participación; (v) responsable de la entidad proponente.

Estas cuestiones, por su parte, sí son esclarecidas en la regulación española: El inciso 18.4 del artículo 18 de la Ley de Evaluación Ambiental dispone que el órgano competente podrá declarar la inadmisión de la solicitud de inicio⁷⁹ de la EAE ordinaria, en los siguientes supuestos: (i) Si estimara que el plan o programa resultara manifiestamente inviable por razones ambientales; (ii) si determinara que no se reúnen las condiciones de calidad suficientes; (iii) si ya se hubiesen inadmitido en un plan o programa sustancialmente análogo al presentado. A su vez, subraya la Ley que, ante la referida resolución, será procedente los recursos pertinentes en vía administrativa o judicial. Sin perjuicio de otros alcances críticos de la EAE nacional que se harán constar en los siguientes acápites, debemos acotar que los lineamientos para su implementación fueron, recientemente, sustituidos⁸⁰.

Su disposición hubiera sido una oportunidad para, tras un estudio doctrinario, estadístico y de legislación comparada, subsanar las apreciaciones que, en este trabajo, se dejarán constancia.

b. Elementos de Evaluación en la EAE

En segundo lugar, independientemente de la nacionalidad regulatoria, existen elementos en común que los diversos instrumentos han tomado en consideración a efectos de la evaluación de una PPP.

Entre otros, destacamos los siguientes:

⁷⁹ Conforme a la legislación española, cuando el promotor presenta, ante el órgano sustantivo la solicitud de inicio adjunta un documento inicial estratégico que contendrá la siguiente información: (i) los objetivos de la planificación; (ii) el alcance del plan o programa y sus alternativas; (iii) el desarrollo previsible del plan o programa; (iv) los potenciales impactos ambientales; (v) las incidencias sobre los planes sectoriales y/o territoriales.

⁸⁰ La Resolución Ministerial 0039-2025-MINAM deja sin efecto la Resolución Ministerial N.º 228-2021-MINAM.

Tabla 5

Elementos en común de los instrumentos de Gestión Ambiental para PPP

Componentes en común reflejados en el Estudio Ambiental Estratégico o en el Documento Ambiental Estratégico (España); o en la propuesta de la Evaluación Ambiental Estratégica (Perú)	Descripción
Planteamiento de los objetivos	Son las metas que se pretende alcanzar con el objetivo de cubrir o solucionar un problema público o necesidades sociales.
Caracterización de la situación del medio ambiente	Se debe hacer hincapié en los aspectos ambientales que sean relevantes o tomados en cuenta a efectos de la implementación de las PPP. Asimismo, se debe identificar las características medioambientales de las zonas de influencia que pueden verse afectadas. La Propuesta de la EAE, en la legislación peruana, lo incluye en el capítulo referido al contexto y enfoque estratégico, específicamente en el sub-capítulo de marco del problema.
Identificación y caracterización de los efectos previsibles o posibles implicaciones ambientales	Esto implica una evaluación de riesgos y, de ser posible, su cuantificación. Particularmente, en este aspecto, la regulación española hace hincapié en las incidencias en el cambio climático y en una adecuada evaluación de la huella de carbono asociada al plan o programa. La propuesta de la EAE, en la legislación peruana, lo incluye en el capítulo referido a la evaluación de opciones estratégicas, específicamente, el sub-capítulo de la identificación de riesgos y oportunidades.
Medidas a fin de contrarrestar efectos negativos-significativos	Se refieren a las acciones destinadas a reducir, prevenir, contrarrestar los impactos negativos-significativos sobre el medio ambiente que fueron identificados. La propuesta de la EAE, en la legislación peruana, lo incluye en el capítulo de evaluación de opciones estratégicas, específicamente, el sub-capítulo de la evaluación de las opciones estratégicas ante los factores críticos de decisión.
Programas de vigilancia ambiental o Plan de seguimiento	Están destinadas a evaluar, periódicamente, con los objetivos establecidos en las PPP. La propuesta de la EAE, en la legislación peruana, lo denomina “Plan de Seguimiento”, donde se identifican (i) los criterios de evaluación; (ii) los indicadores de seguimiento; (iii) los plazos de medición; (iv) la fuente de la información; y (v) el responsable de indicador.
Resumen ejecutivo	Se sintetiza los principales elementos que son materia de una EAE. Su redacción deberá ser clara y de fácil entendimiento. En la legislación española, el resumen ejecutivo será puesto a disposición al público en general en una etapa de difusión y participación.

Nota. Elaboración propia.

c. Sobre las causales de modificación y actualización de una PPP y la vigencia del Informe de la EAE

La regulación de la EAE española no prevé disposiciones destinadas a la actualización, cada cierto tiempo, del Estudio Ambiental Estratégico ni del Documento Ambiental Estratégico.

En su defecto, determina las condiciones que dan mérito a la modificación de una Declaración Ambiental Estratégica⁸¹ estableciendo que ésta se dará inicio, bien sea de oficio o a inicio del promotor, cuando:

(...) concurran circunstancias que determinen la incorrección de la declaración ambiental estratégica, incluidas las que surjan durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, tanto por hechos o circunstancias de acaecimiento posterior a esta última como por hechos o circunstancias anteriores que, en su momento, no fueron o no pudieron ser objeto de la adecuada valoración⁸².

Asimismo, dispone que, en el marco del referido procedimiento, el órgano ambiental entablará mecanismos de consultas dirigidas a las personas interesadas y a las Administraciones Públicas afectadas, a fin de que se emitan informes y se realicen las alegaciones oportunas.

La legislación peruana, por su parte, sin esclarecer las implicancias de una modificación o una actualización de una PPP, establece una serie de obligaciones: Por

⁸¹ Declaración Ambiental Estratégica: informe preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que finaliza la evaluación ambiental estratégica ordinaria y que se pronuncia sobre la integración de los aspectos ambientales en la propuesta final del plan o programa. Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Artículo 5, inciso 2, literal d). 12 de diciembre del 2013 (España).

⁸² Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Artículo 28. 12 de diciembre del 2013 (España).

ejemplo, determina que los Lineamientos para la Implementación del Proceso de EAE deberán ser aplicados por aquellas entidades públicas que (i) formulen; (ii) *actualicen*; o (iii) implementen las PPP susceptibles de generar implicancias ambientales significativas⁸³. Asimismo, define a los proponentes como aquellas entidades públicas que elaboran, *modifican* o *actualizan* las PPP⁸⁴. De igual modo, estipula, en relación a la comunicación de inicio de la EAE, que será el proponente quien deberá comunicar el desarrollo del proceso de elaboración, *actualización* o *modificación* de la PPP⁸⁵. Como se advierte, la manera imprecisa en que las disposiciones están redactadas genera suspicacia: ¿Acaso la modificación de una PPP no implica su actualización? ¿O son definiciones diferentes cuyas consecuencias jurídicas son diversas?

A su vez, tratándose de disposiciones enmarcadas en el SEIA, es preciso advertir la necesidad de entablar un marco regulatorio que determine si una propuesta de EAE sigue la misma lógica que la del procedimiento de certificación ambiental y, por lo tanto, debe también ser actualizada, cada cierto periodo de tiempo, tras la ejecución de la PPP. Estos vacíos regulatorios y el uso excesivo de conceptos indeterminados, a nuestro juicio, vulnera no sólo la seguridad jurídica de las entidades proponentes, sino y, sobre todo, imposibilita el diseño de una fiscalización ambiental eficaz.

Por último, en relación a la vigencia de la Declaración Ambiental Estratégica, la legislación española establece que los efectos del referido documento cesarán si, una vez publicado en el Boletín Oficial del Estado, no se hubiera procedido a la adopción del plan o programa en el plazo de dos años⁸⁶.

⁸³ Resolución Ministerial 0039-2025-MINAM. Artículo 2. 14 de febrero del 2025 (Perú).

⁸⁴ Resolución Ministerial 0039-2025-MINAM. Artículo 4.2. 14 de febrero del 2025 (Perú).

⁸⁵ Resolución Ministerial 0039-2025-MINAM. Artículo 5.1. 14 de febrero del 2025 (Perú).

⁸⁶ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Artículo 27. 12 de diciembre del 2013 (España).

Por su parte, la regulación peruana omitió establecer el plazo de vigencia del Informe Ambiental de la EAE. Cabe interrogarse si ésta es perpetua, instantánea o, si bajo el mismo razonamiento de la evaluación de proyectos y la Certificación Ambiental⁸⁷, es de tres años posteriores a su emisión⁸⁸. Establecer un plazo resulta importante, puesto que permite alinear las acciones preventivas ante un eventual cambio sustancial de las condiciones y las características que, en un inicio, fueron tomadas en cuenta por la Autoridad.

Considerando lo descrito, incitamos a que el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental peruano considere las contingencias detectadas a fin de entablar un (urgente) proceso de retroalimentación regulatoria.

5. ALCANCES REFERIDOS A LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

A) Nociones preliminares

La Exposición de Motivos del Reglamento de la Ley del SEIA peruano dispone que este procedimiento:

(...) contribuye a hacer más eficiente la planificación y ejecución de las actuaciones, así como la toma de decisiones; debiendo ser utilizada por los

⁸⁷ Certificación ambiental: Resolución emitida por la autoridad competente a través de la cual se aprueba el instrumento de gestión ambiental (DIA, EIA-sd o EIA-d), certificando que el proyecto propuesto ha cumplido con los requisitos de forma y fondo establecidos en el marco del SEIA. Asimismo, la certificación ambiental establece las obligaciones que debe cumplir el titular para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los impactos ambientales negativos generados. Decreto Supremo N.º 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Anexo I. 25 de setiembre del 2009 (Perú).

⁸⁸ El Artículo 57º del Decreto Supremo N.º 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 27446, Ley del SEIA, establece que: “(...) La Certificación Ambiental pierde vigencia si dentro del plazo máximo de tres (03) años posteriores a su emisión, el titular no inicia las obras para la ejecución del proyecto (...)”.

titulares y por las Autoridades Competentes para determinar la viabilidad ambiental y contribuir a la mayor eficacia y eficiencia de las políticas, planes, programas y proyectos de inversión (...).

Por su parte, la jurisprudencia española ha sido enfática en establecer que:

(...) La evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse, por consiguiente, como ejecución o gestión en materia de medio ambiente. La finalidad, contenido y efecto de la norma básica estatal conduce a que todas las Administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia. (...) ⁸⁹.

Dicho esto, la referida evaluación plantea los siguientes objetivos: (i) Integrar aspectos medioambientales en los planes, proyectos y programas; (ii) identificar, en una etapa *ex ante*, los impactos ambientales negativos-significativos; (iii) seleccionar alternativas ambientalmente viables; (iv) establecer medidas destinadas a prevenir, corregir y compensar los impactos ambientales negativos-significativos.

Ahora bien: Mientras que la regulación peruana dispone que el procedimiento de evaluación ambiental de un proyecto culmina con la emisión de la Certificación Ambiental, la española determina que se concluye con la disposición de la Declaración de Impacto Ambiental, de haberse sometido a un procedimiento ordinario, o con el Informe de Impacto Ambiental, de haberse sometido a un procedimiento simplificado.

El siguiente cuadro determina los alcances de cada uno de ellos.

⁸⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional Español N.º 113/2019, de 31 de octubre. Fundamento jurídico N.º 4.

Tabla 6

Alcances que determinan la culminación del procedimiento de EIA

Legislación	Instrumento mediante el cual se culmina del procedimiento de EIA	Alcances	Naturaleza Jurídica
Peruana	Certificación Ambiental	Determina la viabilidad del proyecto en su integridad. Obliga al titular de cumplir con todas las obligaciones destinadas a prevenir, controlar, rehabilitar, compensar y mitigar los impactos ambientales negativos-significativos señalados en el Estudio de Impacto Ambiental. Asimismo, faculta al titular para obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos a fin de la ejecución del proyecto evaluado.	Acto administrativo susceptible de ser impugnado en sede administrativa.
Española	Declaración de Impacto Ambiental (tras el sometimiento de un procedimiento de EIA ordinario)	Determina la evaluación y la integración de los aspectos ambientales en el proyecto. Asimismo, establece las condiciones para la adecuada protección del medio ambiente durante todas las etapas del proyecto.	Informe preceptivo y determinante. No será recurrible.
Española	Informe de Impacto Ambiental (tras el sometimiento de un procedimiento de EIA simplificado)	Determina la finalización de la evaluación de impacto ambiental simplificada. Podría establecer o bien que: (i) el proyecto no tiene efectos adversos significativos; (ii) el proyecto debe someterse a una evaluación de impacto ambiental ordinaria; (iii) no es posible el dictamen de una resolución al no tener elementos de juicio suficientes.	Informe preceptivo y determinante. No será recurrible.

Nota. Elaboración propia.

Por su parte, en relación a los planes y programas, mientras que la regulación peruana determina que el procedimiento de evaluación ambiental estratégica culmina con la emisión del Informe Ambiental de la Evaluación Ambiental Estratégica, la española precisa que se concluye o bien con la disposición de una Declaración Ambiental Estratégica, de haberse sometido a un procedimiento de EAE ordinario, o con un Informe Ambiental Estratégico, de haberse sometido a un procedimiento de EAE simplificado.

El siguiente cuadro detalla los alcances de cada uno de ellos.

Tabla 7*Alcances que determinan la culminación del procedimiento de EAE*

Legislación	Instrumento mediante el cual se culmina el procedimiento de EAE	Alcances	Naturaleza jurídica
Peruana	Informe de la Evaluación Ambiental Estratégica	Incluye recomendaciones que son materia de seguimiento y control por parte de la Autoridad Ambiental. Asimismo, el referido documento orientará los procesos de la toma de decisiones a fin de prevenir daños al ambiente durante la ejecución de las PPP.	Informe preceptivo. No es objeto de impugnación.
Española	Declaración Ambiental Estratégica	Contendrá una exposición de hechos, los resultados de la información y consulta pública, los resultados de las consultas transfronterizas y las condiciones finales que deberán ser incorporadas en el plan o programa.	Informe preceptivo. No es objeto de impugnación
Española	Informe Ambiental Estratégico	En él, se establecerán los resultados de las consultas realizadas. Asimismo, se resolverá, o bien que el plan o programa bajo evaluación deberá someterse a una EAE ordinaria, o no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente.	Informe preceptivo. No es objeto de impugnación.

Nota. Elaboración propia.

Dicho esto, el presente acápite estudiará las etapas del proceso de evaluación ambiental de proyectos y ofrecerá un breve análisis comparativo entre las regulaciones estudiadas.

B) Respecto de la elaboración de instrumentos de gestión ambiental

Ambos ordenamientos establecen que la primera etapa consta de la elaboración del Instrumento de Gestión Ambiental. Éste deberá ser realizado y suscrito o bien por profesionales que posean la capacidad técnica⁹⁰, o bien por consultoras ambientales⁹¹.

⁹⁰ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Artículo 16. 12 de diciembre del 2013 (España).

⁹¹ Decreto Supremo N.º 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Artículo 50. 25 de setiembre del 2009 (Perú).

En cualquiera de los casos, éstos asumen, junto con el titular o el promotor del proyecto, una responsabilidad solidaria.

De igual modo, ambos ordenamientos sancionan con rigurosidad la manipulación dolosa, el ocultamiento o la falsedad de la información que, en los referidos documentos, queden consignados: Por un lado, la legislación española establece que constituirá una infracción grave “la ocultación de datos, su falseamiento o manipulación maliciosa en el procedimiento de evaluación”⁹², lo que conlleva no sólo a una sanción pecuniaria, sino, en caso de haberse generado un perjuicio a la Administración Pública o al medio ambiente, la reposición de la realidad física al estado anterior a la iniciación de las obras del proyecto en cuestión.

Por su parte, la regulación peruana determina como infracción muy grave el suministro de información, documentación o declaración falsa o fraudulenta en el marco de la realización de un instrumento de gestión⁹³. De haberse realizado alguna labor que, sustentada en la referida información falsa o fraudulenta, recayese sobre el medio ambiente o sobre sus componentes, la Autoridad estará facultada a disponer las medidas preventivas que considere pertinentes⁹⁴.

C) Respecto de las consultas a las Administraciones y la emisión de informes técnicos

La Autoridad Ambiental, a efectos de recaudar información a fin de motivar su decisión, tiene la potestad de solicitar a las diversas entidades públicas la emisión de informes técnicos. Por ejemplo, en el caso peruano, de incidir un proyecto en la zona

⁹² Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Artículo 55, inciso 3, literal b). 12 de diciembre del 2013 (España).

⁹³ Resolución del Consejo Directivo N.º 016-2022-OEFA/CD. Artículo 8 y 9. 30 de junio del 2022 (Perú).

⁹⁴ Resolución de Consejo Directivo N.º 006-2019-OEFA-CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión. Artículo 28. 17 de febrero del 2019 (Perú).

de amortiguamiento de un Área Natural Protegida (ANP), se requerirá la opinión técnica del Servicio Nacional de Áreas Natural Protegidas (SERNANP)⁹⁵; o de pronto, a efectos de la realización de proyectos de exploración minera, se requerirá un dictamen del Ministerio de Cultura (MINCUL) donde se garantice la inexistencia de restos arqueológicos en la zona de influencia⁹⁶. Es en esta etapa donde rigen los principios de colaboración, transparencia, inter-operabilidad administrativa, cooperación y asistencia⁹⁷.

La regulación española, por otro lado, dispone que será el *órgano sustantivo*⁹⁸ el encargado de consultar a las Administraciones Públicas afectadas sobre los posibles efectos del proyecto y el respectivo análisis de los mismos.

Dicho esto, entre los informes que deberán expedirse, destacan: (i) informes sobre el patrimonio cultural; (ii) informes del órgano con competencias en materia ambiental de la Comunidad Autónoma donde se ubica el proyecto; (iii) opiniones

⁹⁵ Decreto Supremo N.º 038-2001-AG, Aprueban Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. Artículo 116 (Perú).

⁹⁶ Decreto Supremo N.º 011-2022-MC, Decreto Supremo que aprueba el reglamento de Intervenciones Arqueológicas. Artículo 32 (Perú).

⁹⁷ Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 87. 25 de enero del 2019 (Perú).

⁹⁸ Órgano sustantivo: órgano de la Administración pública que ostenta las competencias para adoptar o aprobar un plan o programa, para autorizar un proyecto, o para controlar la actividad de los proyectos sujetos a declaración responsable o comunicación previa, salvo que el proyecto consista en diferentes actuaciones en materias cuya competencia la ostenten distintos órganos de la Administración pública estatal, autonómica o local, en cuyo caso, se considerará órgano sustantivo aquel que ostente las competencias sobre la actividad a cuya finalidad se orienta el proyecto, con prioridad sobre los órganos que ostentan competencias sobre actividades instrumentales o complementarias respecto a aquella.

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Artículo 5, inciso 1, literal d). 12 de diciembre del 2013 (España).

sobre planificación hidrológica; (iv) opiniones sobre el dominio público marítimo-terrestre; (v) informes sobre impactos radiológicos, entre otros⁹⁹.

D) Respecto de la participación ciudadana

La participación ciudadana, en lo que concierne a cuestiones ambientales, se funda en los alcances del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

En él, se reconoce que la participación de los ciudadanos resulta importante para la toma de decisiones que recaigan sobre el medio ambiente o la gestión de sus recursos. Asimismo, enfatiza que toda persona debe tener acceso a la información que refiera al aludido bien jurídico y que, para ello, las Autoridades deberán viabilizar los mecanismos correspondientes.

Por otro lado, es pertinente citar lo que, en su último Informe, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) detalló:

(...) La atención a la equidad y la participación amplia y significativa de todos los actores relevantes en la toma de decisiones a todas las escalas pueden generar confianza social, la cual se basa en la distribución equitativa de los beneficios y las cargas de la mitigación, lo que profundiza y amplía el apoyo a los cambios transformadores (...)¹⁰⁰.

En ese sentido, la regulación peruana dispone que la participación ciudadana será ejercida en todas las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental. Ésta

⁹⁹ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Artículo 37. 12 de diciembre del 2013 (España).

¹⁰⁰ IPCC, 2023: Climate Change 2023: Synthesis Report, Summary for Policymakers. Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Geneva, Switzerland, 2023. p. 31.

es considerada como un medio dinámico, flexible e inclusivo que, orientado está, al intercambio de información, al diálogo, a la construcción de consensos y, por ende, a la toma de mejores decisiones¹⁰¹.

A su vez, en atención al Principio 22 de la ya citada Declaración de Río, la Ley del SEIA prevé la salvaguarda de los derechos de las comunidades campesinas y nativas por medio de la participación efectiva de sus pobladores¹⁰². Finalmente, determina que las acciones de participación serán manifestadas mediante la realización de audiencias públicas donde, por un lado, se promueva la intervención de ciudadanos y grupos de interés¹⁰³; y, por el otro, se otorgue al titular la oportunidad de exponer los detalles de la actividad propuesta.

La legislación española, por su parte, consagra los mecanismos y las implicancias de la participación ciudadana en la Ley 27/2006, del 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente¹⁰⁴. En ella, se establece que las Administraciones Públicas garantizarán que: (i) se informe al público y a los grupos de interés sobre los alcances de los proyectos, planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente; (ii) se aseguren los conductos idóneos de la participación pública y se tomen en cuenta sus resultados al momento

¹⁰¹ Decreto Supremo N.º 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Artículo 68. 25 de setiembre del 2009 (Perú).

¹⁰² Decreto Supremo N.º 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Artículo 71. 25 de setiembre del 2009 (Perú).

¹⁰³ Decreto Supremo N.º 002-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales. Artículo 34. 17 de enero del 2009 (Perú).

¹⁰⁴ Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Artículo 3, inciso 2, literal e. 19 de junio del 2006. (España).

de adoptar una decisión; y (iii) se pongan a disposición los medios y las acciones pertinentes para informar a la ciudadanía los alcances de la resolución emitida¹⁰⁵.

E) Respecto de la necesidad de regular las consultas transfronterizas en el ordenamiento jurídico peruano

Antes de continuar exponiendo las etapas finales del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, es necesario poner los reflectores en una disposición que, en el marco de un periodo de consulta, consideramos pertinente: Se trata de las consultas transfronterizas.

En ese marco, las disposiciones españolas responden al Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Convenio *Espoo*), cuyo artículo segundo establece que: “Las partes, individual o conjuntamente, tomarán las medidas necesarias para prevenir, reducir y combatir cualquier impacto transfronterizo perjudicial importante que las actividades propuestas puedan tener sobre el medio ambiente”. A efectos de la identificación y la adopción de acciones preventivas de los impactos ambientales transfronterizos, se prevén los siguientes regímenes:

- Consultas a otros Estados en los procedimientos de evaluación ambiental¹⁰⁶: Éstas se realizan cuando la ejecución de un proyecto, plan o programa nacional es susceptible de afectar significativamente los componentes ambientales de otro Estado. El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación es el encargado de notificar, a más tardar, cuando se inicie el

¹⁰⁵ Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Artículo. 16. 19 de junio del 2006 (España).

¹⁰⁶ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Artículo 49. 12 de diciembre del 2013 (España).

trámite de información pública, a ese otro Estado a fin de que se pronuncie sobre su intención de participar en el procedimiento de evaluación ambiental. Las observaciones formuladas por las Autoridades Ambientales y el público del Estado afectado se tendrán en consideración al emitir la Declaración Ambiental Estratégica o la Declaración de Impacto Ambiental. Finalmente, se correrá traslado al Estado afectado la resolución por la que se formula la Declaración Ambiental Estratégica del plan o programa, o la Declaración de Impacto Ambiental, del proyecto.

- Consultas de otros Estados en sus procedimientos de Evaluación Ambiental¹⁰⁷: Éstas se realizan cuando un Estado notifica al Reino de España que un plan, programa o proyecto podría afectarlo ambientalmente. Ante ello, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación, previa consulta a la Autoridad Ambiental, informará al otro Estado sobre la intención de participar en la evaluación ambiental y, a sus efectos, solicitará a sus Autoridades información pertinente sobre el mismo. Posteriormente, se realizarán las consultas a las Administraciones Públicas competentes y al público interesado para, luego, remitir sus resultados al Estado de origen. Finalmente, cuando se reciba la decisión final, ésta se hará pública.

La regulación peruana, por su parte, no ha establecido un régimen específico sobre la consulta y la participación en caso de determinar que un proyecto, plan, programa o política pública, sea susceptible de generar impactos ambientales transfronterizos. Este vacío regulatorio, a nuestro juicio, acarrea una transgresión a

¹⁰⁷ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Artículo 50. 12 de diciembre del 2013 (España).

las disposiciones de la política exterior en materia ambiental¹⁰⁸, donde se determina que el Estado se regirá, entre otros, por los siguientes lineamientos: (i) La promoción y defensa de los intereses del Estado en armonía con la Política Nacional Ambiental y los principios consagrados en la Ley General del Ambiente; (ii) el respeto a la soberanía de los Estados sobre sus respectivos territorios para conservar, administrar, poner en valor y aprovechar sosteniblemente sus recursos naturales; (iii) la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales globales, regionales y sub-regionales; y (iv) la cooperación internacional destinada al manejo sostenible de los recursos naturales manteniendo las condiciones óptimas de los ecosistemas y del ambiente a nivel transfronterizo.

A su vez, este vacío no sólo trasgrede el amparo del principio de prevención, de sostenibilidad, de precaución y de responsabilidad, sino también, ignora las disposiciones consagradas en los dos instrumentos internacionales más importantes del Derecho Ambiental, que son la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente adoptada en 1972, y la ya citada Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo adoptada en 1992: En el primero, el Principio 21 estipula que:

(...) los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados (...)."

En el segundo, el Principio 19 precisa que:

“Los Estados deberán proporcionar la información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna a los Estados que resulten afectados por

¹⁰⁸ Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente. Artículo 12. 15 de octubre del 2005. (Perú).

actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos (...)”.

Es importante reiterar que este vacío genera especial preocupación, más aún, en un contexto de emergencia climática. Surgen, por lo pronto, las siguientes interrogantes: (i) ¿Bajo qué elementos y parámetros se clasificaría a una actividad o una PPP que sea susceptible de generar impactos ambientales transfronterizos?; (ii) ¿Cómo se evaluaría un proyecto de inversión o una PPP con estas características? (iii) ¿Cómo se ordenaría la aplicación de las medidas de prevención, compensación, restauración, reparación y rehabilitación de los efectos ambientales transfronterizos? (iv) ¿Cómo se efectuarían las medidas de seguimiento y control que recaerían en otro Estado?; (v) ¿Cómo se vería afectada las competencias de fiscalización ambiental?

Dicho esto, consideramos que la legislación española y los instrumentos del Derechos Internacional que han sido citados, deben ser el norte a fin de remediar esta ausencia regulatoria.

F) La Evaluación Técnica y la Resolución

Luego de la etapa de consultas, ambas regulaciones establecen los alcances del análisis técnico del expediente presentado. En esta etapa, la Autoridad podrá solicitar mayor información, o bien al titular del proyecto, o a las Autoridades cuya opinión incida en la decisión. La Autoridad evaluará los respectivos instrumentos de gestión, el resultado de las consultas públicas, los informes técnicos-jurídicos de las diversas entidades, etc.

Considerando los elementos referidos, la Autoridad emitirá, bajo las disposiciones peruanas, la Certificación Ambiental para proyectos, o el Informe Ambiental de la Evaluación Estratégica Ambiental para programas, planes o políticas públicas. Por su parte, bajo las disposiciones españolas, se dispondrá o bien: (i) la

Declaración de Impacto Ambiental para proyectos supeditados a una evaluación ordinaria; o (ii) el Informe de Impacto Ambiental para los supeditados al procedimiento simplificado; o (iii) la Declaración Ambiental Estratégica para planes o programas sometidos a una evaluación ambiental estratégica ordinaria; o (iv) el Informe Ambiental Estratégico para planes y programas sometidos al procedimiento estratégico simplificado.

A su vez, la regulación española, como se mostró en la Tabla N.º 7, determina que ninguna de estas resoluciones serán objeto de impugnación. Por el contrario, la legislación peruana, ante la eventual denegación de la Certificación Ambiental, se tendrá la facultad de objetar la decisión.

Finalmente, es meritorio acotar los alcances publicitarios que cada marco regulatorio otorga a las resoluciones estudiadas: La legislación española establece la obligatoriedad, en todos los casos, de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. La peruana, por su parte, únicamente determina el carácter público de la documentación incluida en el expediente de evaluación de impacto ambiental, mas no dispone una publicación masiva en el diario de mayor circulación de la provincia afectada o, en atención a la trascendencia nacional, en el Diario Oficial.

III. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL Y LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO REGULATORIO: DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA

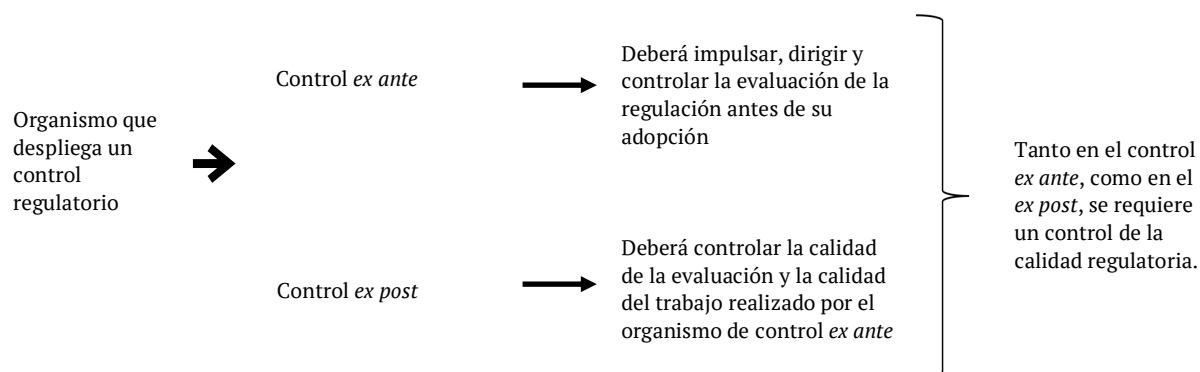
Finalmente, consideramos pertinente culminar este artículo estableciendo una analogía entre la evaluación ambiental y la del impacto regulatorio. La originalidad de esta idea no es creación nuestra, sino la del Profesor Andrés Betancor, catedrático de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

Pues bien: Como se ha estudiado a lo largo del presente trabajo, la evaluación de impactos ambientales constituye una herramienta destinada, mediante la

identificación de riesgos, a prevenir aquellos impactos, negativos-significativos, que sean susceptibles de recaer en el medio ambiente. Por su parte, la Evaluación de Impacto Regulatorio (RIA) es el instrumento que evalúa el cumplimiento de los principios de la Política de Calidad Regulatoria (PQR)¹⁰⁹, los mismos que se fundan en: (i) subsidiaridad; (ii) proporcionalidad; y (iii) claridad. En ese sentido, una regulación de calidad acarreará las siguientes características: Será estrictamente imprescindible; será proporcional; enaltecerá el principio de favor *libertatis*; y será mínima y necesaria para alcanzar los objetivos de interés público¹¹⁰.

El siguiente gráfico muestra los alcances generales que, en cada fase, son tomados en cuenta en la evaluación de impacto regulatoria:

Figura 1



Nota. Elaboración propia.

Existe similitud entre la Evaluación de Impacto Regulatorio (RIA) y la Evaluación Ambiental española, precisamente, la estratégica. La EAE, como se estudió, tiene por finalidad asegurar que los aspectos ambientales se valoren a fin de

¹⁰⁹ En el trabajo realizado por el Profesor Betancor, la Política de Calidad Regulatoria lo denomina “PQR” por sus siglas y considerando a la letra “Q”, como el símbolo universal de calidad.

¹¹⁰ Betancor, 2007, pp. 228-229.

integrarlos en los planes o programas que sean aprobados. Asimismo, los mecanismos que, respecto del plan o programa propuesto, intervienen en la aludida evaluación están dirigidos a: (i) determinar el problema cuya solución se persigue con la medida propuesta; (ii) definir sus objetivos; (iii) evaluar la idoneidad de la medida elegida; (iv) ejecutar consultas a los interesados; (v) ofrecer medios a fin de que el promotor examine los resultados; (vi) establecer los alcances de la decisión. La emisión de la Declaración Ambiental Estratégica, por lo tanto, valorará el alcance de la integración de los aspectos ambientales que, finalmente, deberán ser adoptados.

En relación a la RIA, por su parte, será el órgano competente para la aprobación de una propuesta regulatoria el que traducirá, operativamente, los juicios de mejora que sean identificados en los diversos procesos de evaluación. De esta manera, los elementos que se consideren idóneos serán insertados en la regulación definitiva. Ante ello, el autor plantea la importancia de un órgano independiente facultado para examinar, conforme las directrices de la PQR, las propuestas regulatorias y su posterior retroalimentación. Esto último, asimismo y conforme con las disposiciones españolas, tendría también una similitud con la EAE, en cuanto a la separación entre el órgano promotor y el ambiental¹¹¹.

Este esquema comparativo, consideramos, debe ser tomado en cuenta a fin de que la legislación peruana llene los vacíos referidos a la EAE que, como se ha demostrado, es débil e ineficiente. Su atención es crucial, más aún, en un contexto donde las políticas ambientales internas de los Estados son las que, de ser eficaces,

¹¹¹ Betancor, 2007, pp. 268-273.

podrán, por un lado, oponerse a los efectos de la emergencia climática; y, por el otro, dar viabilidad al aumento de la resiliencia y la disminución de la vulnerabilidad¹¹².

IV. CONCLUSIONES

Tras haber realizado un estudio general sobre la regulación de la evaluación de impacto ambiental, podemos destacar las siguientes conclusiones:

La evaluación de impacto ambiental constituye un procedimiento administrativo que se basa en la medición de riesgos. Su objetivo es proteger al medio ambiente frente a posibles impactos ambientales, negativo-significativos, derivados de los proyectos sectoriales.

El marco regulatorio materia de estudio se funda en el deber positivo del Estado. Por medio de éste y en atención al principio preventivo, las instituciones públicas están llamadas a, por un lado, abstenerse de realizar actos que afecten al medio ambiente; y, por el otro, a imponer regulaciones a fin de protegerlo.

Los primeros antecedentes en cuanto a la evaluación de impacto ambiental en Perú fueron dispuestos en el Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales de 1990.

El presente trabajo propone dotar los principios que abarcan el procedimiento de la evaluación de impacto ambiental con la fuerza jurídica que éste exige. En atención a ello, sugerimos consagrarlos en una norma con rango de Ley, por lo que advertimos la necesidad de modificar de la Ley del SEIA.

¹¹² Al respecto, sugiero la lectura del trabajo del Profesor Antonio Fortes, en relación con el novedoso enfoque del sistema administrativo del clima, que deberá estar orientado al aumento de la resiliencia y la disminución de la vulnerabilidad. En: Fortes, Antonio. (2025). El sistema administrativo del clima. Editorial Dykinson.

En atención a las garantías que, en el marco de un procedimiento administrativo, deben ser atendidas a favor del administrado, recomendamos que la Ley del SEIA adopte también los principios pertinentes de la LPAG.

Consideramos la necesidad de adoptar el principio de “Actuación de acuerdo al mejor conocimiento posible”, a fin de dar atención al imperativo científico y a las nuevas tecnologías en el marco de la estudiada evaluación.

Exhortamos, en aras de la objetividad y la seguridad jurídica, consagrar el principio de proporcionalidad en la Ley del SEIA. En atención a él, el titular del proyecto tendrá noción de qué instrumento de gestión presentar y a cuál de los procedimientos someterse. A su vez, debe tenerse en cuenta que éste constituye una herramienta a fin de interdecir la arbitrariedad.

Sugerimos que las Fichas Técnicas Ambientales (FTA), estén, en todos los sectores, sometidas a un procedimiento administrativo de evaluación previa. Esto, a fin de enaltecer el principio preventivo y la seguridad jurídica. Asimismo, recomendamos que, en atención al carácter garante del procedimiento administrativo, estén sometidas al silencio positivo. Por último, proponemos homogeneizar los plazos máximos de aprobación en todos los sectores.

En el marco de la regulación española, las Declaraciones Responsables y las Comunicaciones previas no han estado exentas de críticas por parte de la doctrina y la jurisprudencia. La experiencia evidenció que la seguridad jurídica se veía amenazada.

A diferencia de la peruana, la regulación española establece dos procedimientos distintos de evaluación de proyectos, la ordinaria y la simplificada, que responden a sus características y a los posibles impactos ambientales que éstos son susceptibles de generar. El principio de proporcionalidad, en este marco, cobra protagonismo.

En relación a la Evaluación Ambiental Estratégica, sugerimos que, en aras del principio de proporcionalidad, la legislación peruana adopte, como en la evaluación de proyectos, diversos regímenes e instrumentos en función de los impactos previstos y las condiciones de cada PPP.

La regulación de la EAE peruana adolece de vacíos: Entre ellos, se destaca la indeterminación de los alcances para una modificación o una actualización de una PPP. Asimismo, omite establecer un plazo de vigencia del Informe Ambiental de la EAE.

En atención a las disposiciones de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente, de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo y de la política exterior en materia ambiental, exhortamos el diseño de un pronto marco regulatorio referente a las consultas transfronterizas.

Finalmente, la Evaluación Ambiental Estratégica española, conforme la tesis planteada por el Profesor Betancor, tiene similitud con la Evaluación del Impacto Regulatorio. Estas implicancias, consideramos, deben ser tomadas en cuenta a fin de que la legislación peruana llene los vacíos referidos a la EAE.

V. BIBLIOGRAFÍA

Betancor, Andrés (2009). *Mejorar la regulación. Una guía de razones y de medios.*

Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

Black, Julia. (2010). Risk-based Regulation: Choices, Practices and Lessons Being

Learnt. *OECD Reviews Of Regulatory Reform RISK AND REGULATORY POLICY IMPROVING THE GOVERNANCE OF RISK*, pp. 187-224.

https://www.oecd.org/en/publications/risk-and-regulatory-policy_9789264082939-en.html

- Bounds, Gregory. (2010). Challenges to Designing Regulatory Policy Frameworks to Manage Risks. *OECD Reviews Of Regulatory Reform RISK AND REGULATORY POLICY IMPROVING THE GOVERNANCE OF RISK*, pp. 15-38. https://www.oecd.org/en/publications/risk-and-regulatory-policy_9789264082939-en.html
- Chinchilla, Juan Antonio (2020). ¿La declaración responsable como nuevo paradigma de control en el ámbito urbanístico? *Anuario de Derecho Municipal* (Número 14), pp. 135-166.
- Fajardo, Teresa (2024). La protección del medio ambiente y el desafío climático. 50 años después de la Declaración de Estocolmo. Dykinson S.L.
- Fisher, Elizabeth. (2010). Risk Regulatory Concepts and the Law. *OECD Reviews Of Regulatory Reform RISK AND REGULATORY POLICY IMPROVING THE GOVERNANCE OF RISK*, pp. 47-94. https://www.oecd.org/en/publications/risk-and-regulatory-policy_9789264082939-en.html
- IPCC, (2023). Climate Change 2023: Synthesis Report, Summary for Policymakers. Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Geneva, Switzerland, 2023. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf
- Loperena Demetrio (1998). Los principios del Derecho Ambiental. Civitas Ediciones, S.L.
- Lozano, Blanca (2022). Administración y Legislación Ambiental. Actualizado y Adaptado al EEES. Dykinson S.L.

- Muñoz Machado, Santiago (2015). Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo VI. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. En: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2015-69
- Parejo, Luciano. (2015). Cambio Climático, riesgo global, innovación y Derecho. En Parejo, Luciano (Dir), *El Derecho ante la Innovación y los Riesgos Derivados del Cambio Climático*. Editorial Tirant Lo Blanch.
- García Ureta, Agustín (2014). Comentarios sobre la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental. *Revista de Administración Pública*. (Número 194). Pp. 317-371.
- Fortes, Antonio. (2025). El sistema administrativo del clima. Editorial Dykinson.
- Huapaya, Ramón (2019). El proceso contencioso-administrativo. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Huapaya, Ramón (2015). El derecho constitucional al debido procedimiento administrativo en la ley del procedimiento administrativo general de la República del Perú. *Revista de Investigações Constitucionais*. (Número 1. Volumen 2), pp. 137-165.
- Ruiz de Apodaca, Ángel María. (2018). Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos. *Ambienta: La revista del Ministerio del Ambiente*. (Número 123). pp. 84-97.
- Garrido, Lidia (2014). El riesgo ambiental. Editorial Ubijus y Editorial Reus.

1. DE INSTITUCIONES Y ORGANISMOS

- Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles. (2025, 21 de octubre). *Senace en cifras. Portal interactivo de certificaciones ambientales. Expedientes ingresados. Datos actualizados al 30 de setiembre de 2025*.

<https://www.senace.gob.pe/senace-en-cifras/portal-interactivo-de-certificaciones-ambientales/#certificaciones>

Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles. (2025, 21 de octubre). *Senace en cifras. Portal interactivo de certificaciones ambientales. Expedientes resueltos. Datos actualizados al 30 de setiembre de 2025.* <https://www.senace.gob.pe/senace-en-cifras/portal-interactivo-de-certificaciones-ambientales/#certificaciones>

Ministerio de Energía y Minas (2025). Anuario Minero 2024. Reporte Estadístico. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8155729/6827926-anuario-minero-2024-minem.pdf?v=1749053631>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2025, 20 de octubre). *Discurso del Secretario General sobre la Acción por el Clima “El momento oportuno para impulsar la era de la energía limpia” [tal y como se pronunció].* <https://www.un.org/sg/es/content/sg/statement/2025-07-22/secretary-generals-remarks-climate-action-moment-of-opportunity-supercharging-the-clean-energy-age-delivered-scroll-down-for-all-french>

Ministerio del Ambiente (2024). *Proyecto de Presupuesto 2025. Sector Ambiental.* https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2024/Presupuesto/files/pagina_web/sectores/ambiente/presentación_ambiente.pdf

Banco Central de Reserva del Perú (BCR). (2025, 21 de octubre). *Series anuales. Producto Bruto Interno por sectores productivos (millones S/ de 2007).* <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/producto-bruto-interno-por-sectores-productivos-mill-soles-del-2007>

2. JURISPRUDENCIA ESPAÑOLA

Sentencia del Tribunal Constitucional Español N.º 64/1982, 4 de noviembre de 1982.

Sentencia del Tribunal Constitucional Español N.º 13/1998, de 22 de enero de 1998.

Sentencia del Tribunal Constitucional Español N.º 50/1995, de 23 de febrero de 1995.

Sentencia del Tribunal Supremo Español N.º 293/2023, del 8 de marzo de 2023.

Sentencia del Tribunal Constitucional Español N.º 113/2019, de 31 de octubre de 2019.

3. JURISPRUDENCIA PERUANA

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N.º 4223-2006-PA/TC, 2 de junio del 2007.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N.º 03510-2003-AA/TC, 13 de abril del 2005.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N.º 1206-2005-PA/TC, 20 de abril del 2007.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N.º 012-2019-PI/TC, 16 de junio del 2020.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N.º 01-2012-PI/TC, 17 de abril del 2012.

Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano recaída en el expediente N.º. 9340-2006-PA/TC, del 29 de noviembre del 2007.

Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano recaída en el expediente N.º 1757-2007-PA/TC, del 30 de noviembre del 2009.

Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano recaída en el expediente N.º 00351-2024-PC/TC, del 12 de diciembre del 2024.

Pleno Jurisdiccional. Sentencia 88/2025, del 25 de febrero del 2025.

Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 00054-2019-SENACE/PE, del 14 de junio del 2019.