

Carreteras secundarias en la Amazonía

MANUAL DE NORMATIVA
E INSTITUCIONALIDAD
AMBIENTAL





Carreteras secundarias en la Amazonía

MANUAL DE NORMATIVA
E INSTITUCIONALIDAD
AMBIENTAL

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION



CLÍNICA
JURÍDICA
AMBIENTAL



PUCP

Facultad de
Derecho

Proyecto: «Desarrollando estrategias legales para enfrentar proyectos de infraestructura y proteger la Amazonía peruana»

Carreteras secundarias en la Amazonía: manual de normativa e institucionalidad ambiental

Facebook: <https://www.facebook.com/ClinicaJuridicaAmbientalPucp>
Instagram: https://www.instagram.com/clinicajuridicambiental_pucp/

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho, 2021
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú
Teléfono: (51 1) 626-2650
Fax: (51 1) 626-2913
<https://www.pucp.edu.pe/>

Coordinación General del Proyecto: Andrea Mariana Domínguez Noriega
Desarrollo jurídico: Clínica Jurídica Ambiental de la Facultad de Derecho de la PUCP
Elaboración y edición: Nino Bariola, Rosario Yori y Darío Rubio
Corrección de estilo: Nino Bariola
Diagramación: Roberto Torres

Primera edición digital: diciembre 2021

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de las instituciones.

La elaboración de este documento ha sido realizada por la Clínica Jurídica Ambiental de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP, gracias al apoyo de la Fundación Gordon & Betty Moore.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-13707
ISBN: 978-612-4440-22-9

CONTENIDOS

1 ¿CÓMO USAR ESTE MANUAL? 7

2 SOBRE LA CLÍNICA JURÍDICA AMBIENTAL PUCP 11

3 LA IMPORTANCIA DE DEFENDER LA AMAZONÍA 13

- 3.1. ¿Por qué es importante defender el medio ambiente? 13
- 3.2. ¿Por qué es importante la Amazonía y por qué es imperativo defenderla? 14
- 3.3. ¿Cómo las carreteras pueden afectar la Amazonía? 14
- 3.4. ¿Cómo es que el derecho nos puede servir para defender la Amazonía? 17

4 NOCIONES CLAVE 19

- 4.1. Áreas Naturales Protegidas 19
- 4.2. Pueblos indígenas u originarios 20
- 4.3. El Sistema Nacional de Carreteras del Perú 22

5 INSTITUCIONES RELEVANTES Y LEGISLACIÓN PERTINENTE 25

- 5.1. Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) 25
- 5.2. Proyecto Provias Descentralizado 30
- 5.3. Gobiernos regionales y locales 35
- 5.4. Ministerio del Ambiente (MINAM) 43
- 5.5. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) 46
- 5.6. Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) 53
- 5.7. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) 54
- 5.8. Ministerio de Cultura (MINCUL) 56
- 5.9. La Defensoría del Pueblo 64

6 LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE CARRETERAS, VÍAS O CAMINOS 69

- 6.1. Planeamiento 69
- 6.2. Pre-inversión 70
- 6.3. Inversión 70
- 6.4. Post-inversión 70

7 EL MARCO NORMATIVO PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL DE LAS REDES VIALES DE LA AMAZONÍA 75

- 7.1. Sistema Nacional de Gestión Ambiental 75
- 7.2. Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transporte 75
- 7.3. Disposiciones aplicables a los proyectos de infraestructura vial y para la actualización y/o modificación del Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras (SINAC) 83
- 7.4. El Reglamento de Supervisión y Fiscalización en Materia Ambiental para el Sector Transportes 85

8 LAS VÍAS LEGALES PARA PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE ANALIZADAS POR LA CLÍNICA JURÍDICA AMBIENTAL PUCP 89

- 8.1. Denuncias Administrativas 89
- 8.2. Proceso Contencioso Administrativo 92
- 8.3. Proceso Penal 92
- 8.4. Proceso Civil 93
- 8.5. Procesos Constitucionales 94
- 8.6. Solicitudes sobre Asuntos de Cumplimiento Ambiental del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos 96

9 CONSIDERACIONES FINALES 99

ACRÓNIMOS 101

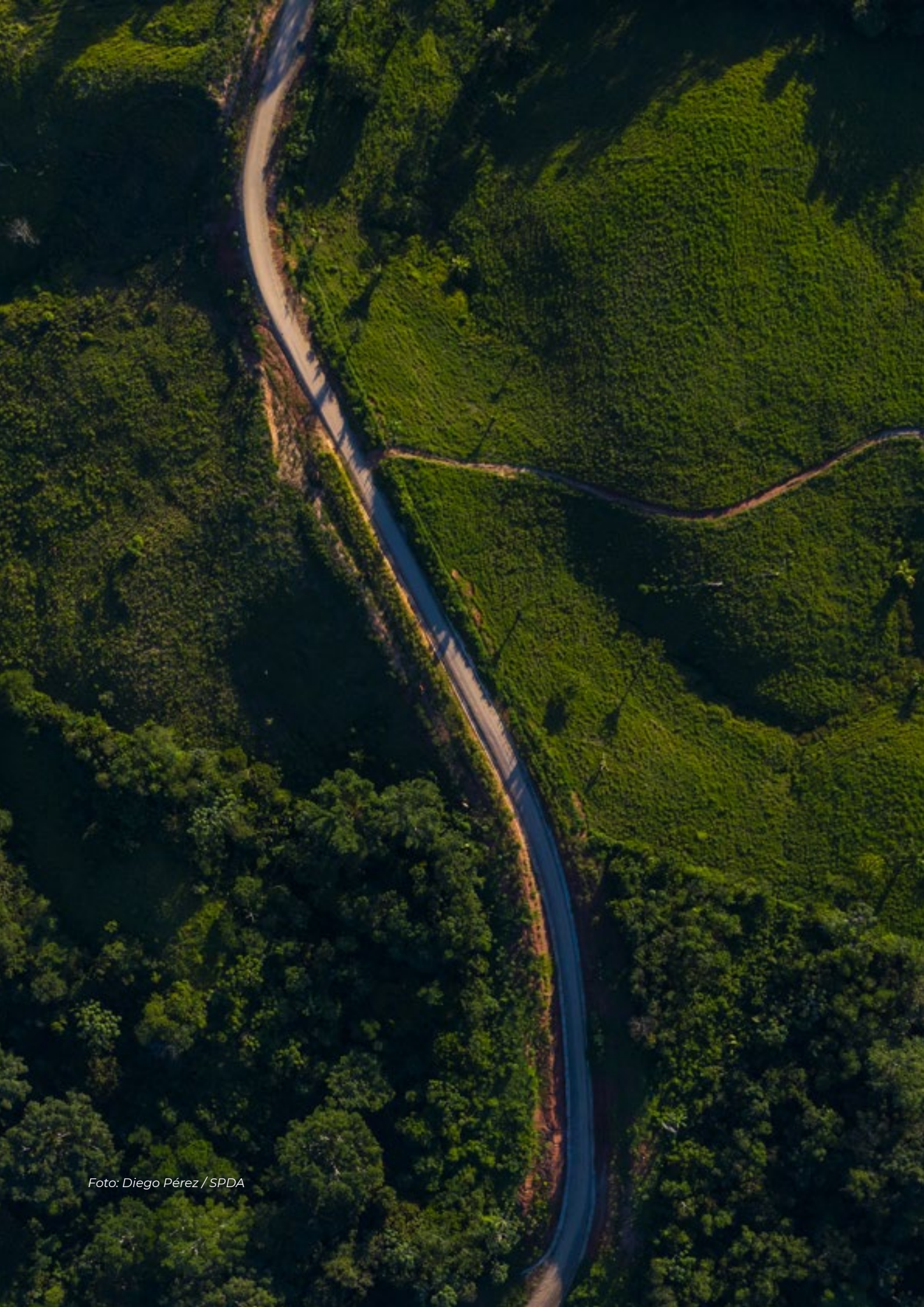


Foto: Diego Pérez / SPDA

1. ¿CÓMO USAR ESTE MANUAL?

Este manual parte de la idea de que las leyes son una herramienta de vital importancia para la protección del medio ambiente y de la Amazonía en particular. Mediante las normas se busca justamente regular los proyectos y actividades en los bosques amazónicos de modo que se realicen de acuerdo con estándares nacionales e internacionales que garanticen el derecho a un medio ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de las personas. Como veremos con más detalle en los capítulos siguientes, las carreteras, las vías carrozables y los caminos pueden potencialmente generar impactos muy serios en la Amazonía. Sin duda, las carreteras, vías y caminos conllevan promesas de conectividad, desarrollo económico y bienestar social. Pero creemos que es posible contribuir hacia estas metas sin incurrir en afectaciones ambientales sustantivas. Las carreteras pueden concebirse, diseñarse e implementarse sin que ello implique desmedida deforestación y degradación del suelo y el ambiente.

La ley peruana provee un marco relativamente robusto para la defensa del medio ambiente en general y de los recursos de la Amazonía en particular. Sin embargo, este marco normativo no está siendo implementado de manera eficiente y exhaustiva. Prueba de ello es el gran deterioro de los bosques. Y las carreteras, vías y caminos, al estar siendo implementadas sin cumplir los procedimientos establecidos en las normas, vienen lamentablemente cumpliendo un rol significativo en dichas afectaciones.

Es por eso que resulta imprescindible mayor conocimiento y mejor uso de la legislación para prevenir impactos ambientales innecesarios. Saber cuáles son las instituciones competentes y responsables y cómo y dónde obtener la información necesaria sobre proyectos de vías o sobre caminos ya en marcha o en uso es crucial para tomar las acciones necesarias. Esos son los objetivos de este manual.

La información aquí compartida está diseñada para su uso por cualquier interesado en proteger la selva amazónica. Pese a que es ciertamente un manual de leyes y de cómo usarlas, nuestro público objetivo son los ciudadanos y las ciudadanas en general. Creemos que los funcionarios públicos, miembros de organizaciones civiles y el público peruano pueden encontrar utilidad en este manual para la protección de su entorno. La meta de tomar partida y ejercer acciones para la defensa de la Amazonía no es patrimonio de los abogados expertos por supuesto. Por ello, este manual procura exponer no solo la legislación pertinente para evaluar casos en los que vías, carreteras y caminos puedan estar generando afectaciones ambientales. También proponemos una metodología para el análisis de casos específicos y asimismo pasos a seguir para lograr que las autoridades se hagan cargo de sus responsabilidades ambientales. En ese sentido, esta guía procura hacer lo más efectiva posible la identificación y la denuncia de aquellos problemas que puedan venir con el diseño, la implementación y el uso de vías.



A MODO DE EJEMPLO CREAMOS UN CASO SIMULADO PARA MOSTRAR CÓMO Y CUÁNTO PUEDE SERVIR ESTE MANUAL, PARA DAR LUCES ACERCA DEL ABORDAJE QUE PROPONEMOS.

Los pueblos indígenas, conformados por comunidades nativas, que se encuentran en la zona de influencia del tramo de un proyecto de carretera en la Amazonía, han expresado gran preocupación por los impactos que podría causar la vía en sus territorios. Localidades, asociaciones sin fines de lucro, e investigadores evidencian que se viene construyendo esta trocha carrozable talando varias especies forestales de manera indiscriminada. Por ello, sospechan que podría no contarse con los instrumentos de gestión ambiental establecidos en la normativa vigente.

Siguiendo la metodología que este manual desarrolla, se recomienda seguir los siguientes pasos:

1. Primero, hay que revisar la normativa ambiental relacionada con el sector transportes para entender el proceso de licitación e inversión y las normas aplicables para el diseño, la construcción y la ejecución de la obra. Esta revisión, además, servirá para entender cuáles son las autoridades involucradas en los procedimientos administrativos y con responsabilidad respecto del cumplimiento de la normativa vigente.
2. En segundo lugar, hay que enviar una solicitud de acceso a la información sobre el proyecto. El pedido debe estar orientado al tema o aspecto específico que pudiera generar preocupación. Es sumamente importante corroborar y en la medida de lo posible justificar dicha preocupación con la normativa que rige el diseño y la ejecución de la carretera. Por ejemplo, ¿el proyecto cuenta con una autorización de desbosque en el marco de la normativa vigente? Las solicitudes de acceso a la información pueden encontrar sustento
- en las normas generales que garantizan el derecho a conocer detalles al respecto—la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27806) y el derecho de petición administrativa, contemplado en la Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley 27444). En tal caso, el Ministerio de Transportes y Provias Descentralizado deben por ley atender el pedido de forma expedita. Es posible que la respuesta sea negativa o que aluda a la falta de datos pertinentes. Si ese fuera el caso, hay en este documento sugerencias de cómo y ante qué instancias es posible insistir para exigir más detalles sobre el caso alegando al derecho a la ciudadanía a obtener información.
3. Una vez que se ha logrado el acceso a información pertinente, lo siguiente que corresponde es analizar si la respuesta se condice con el marco normativo nacional e internacional sobre la protección del medio ambiente. Siguiendo el ejemplo, en caso la normativa establezca que para el desarrollo de una carretera se necesita contar con una autorización de desbosque expedida por la autoridad competente, hay pues que confirmar si es que el proyecto cuenta con dicho instrumento. En caso no sea así, se puede analizar qué herramientas jurídicas existen para tomar acción en el marco de la defensa del medio ambiente.
4. En ese sentido, el siguiente paso será reconocer y señalar con claridad el tipo de afectación al derecho vulnerado. Sobre esa base, habría que determinar el petitorio y sus fundamentos jurídicos y fácticos.
5. En esa línea, luego se debe evaluar cuáles son los procesos legales a través de los cuales se puede alcanzar el objetivo deseado sobre la base del petitorio.
6. A continuación, se debe identificar a los actores involucrados en el caso, es decir, aquellos que le dieron luz verde al proyecto a pesar de las irregularidades respectivas—por ejemplo, al aprobarlo sin que este cuente con las autori-



Foto: Diego Pérez / SPDA

zaciones o estudios que las normas estipulan. Como veremos más adelante, entre las instituciones pertinentes pueden tener un rol en el marco de sus competencias y funciones el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio del Ambiente, un gobierno regional o local, Provías Descentralizado o el Ministerio de Cultura (en particular, en casos en los que sean necesarios procesos de consulta previa).

7. También es posible identificar a las instituciones públicas y de la sociedad civil que pueden ofrecer un aporte y apoyo en el proceso o procedimiento legal, como por ejemplo la Defensoría del Pueblo.

Finalmente, es importante mencionar que el contenido normativo, institucional y los procesos y procedimientos legales detallados en este documento emerge de las estrategias jurídicas y acciones legales exploradas en el marco de los casos sobre carreteras secundarias desarrollados por la Clínica Jurídica Ambiental PUCP.¹ En ese sentido, no se ha buscado desarrollar la totalidad del marco jurídico, sino, más bien, detallar el contenido normativo analizado en los casos desarrollados en 2019 y 2021 por los estudiantes. Así, pueden existir otras vías legales, acciones, procesos y procedimientos que no se encuentren contemplados en la presente publicación y que sean de legítimo uso en la defensa de la Amazonía y del medio ambiente en general.

¹ La Clínica Jurídica Ambiental PUCP ha elaborado el documento “Las carreteras secundarias en la Amazonía peruana: casos y estrategias legales para la defensa y cumplimiento de la legislación ambiental”, que resume la investigación realizada por sus miembros y desarrolla estudios de caso específicos. Dicho documento complementa los contenidos del presente manual. Se encuentra disponible en las plataformas virtuales de la Clínica Jurídica Ambiental.



Foto: Diego Pérez

2. SOBRE LA CLÍNICA JURÍDICA AMBIENTAL PUCP

Uno de los principales intereses de la Clínica Jurídica Ambiental PUCP es promover iniciativas para la defensa del medio ambiente y los derechos de las personas a vivir en un ambiente sano y protegido. Para esto, la Clínica Jurídica invita a los y las estudiantes de pregrado de la especialidad de Derecho a que se involucren en la investigación y la producción de conocimiento sobre la normativa relacionada a la protección ambiental y de los recursos naturales. Una forma de involucrarse es entendiendo la problemática ambiental actual del Perú y las herramientas legales con las que cuentan los miembros de las organizaciones del Estado, de la sociedad civil y las personas particulares para la protección del medio ambiente.

Un caso particular y muy importante es el de los proyectos primarios y secundarios de carreteras en la Amazonía. En este marco, la Clínica Jurídica Ambiental PUCP—con el apoyo de la Fundación Gordon & Betty Moore—ha gestionado el proyecto “Desarrollando estrategias legales para enfrentar proyectos de infraestructura y proteger la Amazonía Peruana”, que tiene como objetivo universalizar la comprensión y entendimiento del marco legal que concierne a la infraestructura vial en la región amazónica. La idea es tratar el problema a través de acciones concretas, que, aunque siempre van de la mano de la legislación vigente, pueden involucrar, no solo a los estudiantes de Derecho y juristas ambientales, sino también a la ciudadanía en general, promoviendo el conocimiento de las herramientas y acciones legales que se pueden poner en práctica para la defensa de los recursos naturales, y pueblos indígenas u originarios de las regiones con mayor biodiversidad y expresiones culturales del planeta.

El trabajo de la Clínica Jurídica Ambiental PUCP resulta de vital importancia, pues las instituciones del Estado y todos los niveles de gobierno consideran a la infraestructura vial como un tema prioritario, que promueve el desarrollo y la modernidad del país, poniéndose a veces una venda en los ojos ante los impactos ambientales y sociales, como la deforestación, la apropiación de tierras, la pérdida de ecosistemas, biodiversidad y servicios ecosistémicos. Es imperativo que el planeamiento vial considere la protección ambiental y cultural.

Así como todos los ciudadanos del Perú tenemos derecho a “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida”, como cita el inciso 22 del artículo 2 de nuestra Constitución Política, también tenemos la posibilidad de defender ese derecho mediante acciones legales establecidas en la normativa vigente. Así, presentamos en este manual una serie de procesos legales y herramientas jurídicas que puede tomar la ciudadanía para responder ante presuntas irregularidades en la construcción de carreteras en la Amazonía. Nuestro objetivo, en ese sentido, es dar a conocer en líneas generales el marco legal e institucional ambiental y de transportes de modo que ello provea a las personas de cierta guía para proteger la Amazonía y, cuando haga falta, detener—con conocimiento de causa y sustento normativo—proyectos que puedan implicar daños irreversibles para el bosque.

La ley es para todos. El medio ambiente y la Amazonía también.





Foto: Diego Pérez

3. LA IMPORTANCIA DE DEFENDER LA AMAZONÍA

3.1. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE DEFENDER EL MEDIO AMBIENTE?

Los últimos siglos han sido particularmente impactantes para el medio ambiente y el planeta. Si bien la revolución industrial trajo consigo desarrollo y modernidad, también dio lugar a procesos sociales y políticos que han tenido impactos significativos en el medio ambiente y cuyos efectos se han sentido fehacientemente en las últimas décadas: la sobrepoblación y el descontrol en la proliferación de mega fábricas, enormes construcciones, la minería a gran escala y una globalización apuntalada con vehículos movilizadores por combustibles fósiles. Los efectos de estos procesos elevaron todos los índices en materia de polución, deforestación, calentamiento global y destrucción de ecosistemas y hábitats para la flora y fauna terrestre.

La degradación del medio ambiente no fue un tema prioritario en la agenda de los gobiernos y las organizaciones internacionales hasta que el daño ocasionado comenzó a ser irreversible, y hoy afrontamos un dilema, con un planeta Tierra que ha subido ya su temperatura en 1.2° desde 1880. Los pronósticos de los expertos y científicos anuncian una subida de 1.5° para el 2024, lo que implicaría una catástrofe ambiental sin precedentes. Múltiples instancias del sistema de Naciones Unidas (ONU) ya han advertido que cada tres segundos, el mundo pierde una superficie de bosque equivalente a un campo de fútbol, y en

los últimos cien años, hemos perdido la mitad de los humedales terrestres y de los arrecifes de coral.²

La deforestación golpea con especial fuerza a la Amazonía. No solo la directa acción de los seres humanos genera este impacto, sino que también ocurre como consecuencia de los cambios en el clima que ya hemos mencionado (cambios que, a su vez, son también fruto del impacto histórico acumulado de actividades humanas en gran medida) y que están produciendo terribles incendios forestales. Solo en 2020, se han perdido 2.3 millones de hectáreas de la selva amazónica.³

Y las consecuencias sociales también son sustantivas. Poblaciones indígenas con matrices culturales milenarias—algunas de las cuales han decidido ocultarse del desarrollo y el avance de la vida moderna para mantener sus tradiciones y estilos de vida—ven cómo su hábitat se va reduciendo año a año y cómo los recursos de los que dependen se agotan, ante el deterioro de bosques, contaminación de ríos y mares, olas de frío y calor, sequías que se extienden por meses y demás estragos que son consecuencia de la crisis ambiental que está afrontando el mundo.⁴

La tarea es ardua y hay mucho por hacer. Pero tanto la sociedad civil como los gobiernos tienen un importante rol en la protección del medio ambiente. Es imperativo unir esfuerzos y echar mano de todas

² Organización de Naciones Unidas (ONU). "Generación Restauración: reimagina, recrea, restaura". Acceso de 30 de julio de 2021, <https://www.un.org/es/observances/environment-day>

³ Fernando Gimeno. "La deforestación de la Amazonía, una epidemia ambiental en silencioso auge". Swiss Info. Acceso de 30 de julio de 2021, https://www.swissinfo.ch/spa/dia-tierra-amazon%C3%ADa--cr%C3%B3nica-_la-deforestaci%C3%B3n-de-la-amazon%C3%ADa--una-epidemia-ambiental-en-silencioso-auge/46556574

⁴ Enrique Arriols. "Crisis ambiental, qué es, causas, consecuencias y soluciones". Ecología Verde. Acceso de 30 de julio de 2021, <https://www.ecologiaverde.com/crisis-ambiental-global-que-es-causas-consecuencias-y-soluciones-1717.html>



las herramientas disponibles para hacer frente a la destrucción de los recursos naturales y la degradación climática que viene sufriendo la Tierra. Aún no está todo perdido y cada acción puede influir positivamente para recuperar terreno frente a todo lo que se ha retrocedido en las últimas décadas. Y la legislación no es excluyente. Hoy por hoy, las leyes son un poderoso instrumento para la defensa ambiental y natural. Y, desde finales de la década de 1990, cada vez hay más preocupación por tener legislaciones que vayan acorde con el momento y con la crítica situación que estamos viviendo desde el punto de vista de la conservación.⁵

3.2. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA AMAZONÍA Y POR QUÉ ES IMPERATIVO DEFENDERLA?

A pesar de que la Amazonía la comparten 8 países de Sudamérica —en su gran mayoría Perú y Brasil— es un patrimonio de la humanidad en su totalidad. Se trata del bosque tropical más extenso del mundo, con 7 millones de kilómetros cuadrados. Es la región más diversa del planeta, con 427 especies de mamíferos, 1300 especies de aves, 378 especies de reptiles, más de 400 especies de anfibios y más de 10000 de peces. Solo el 10% de los insectos que la habitan son conocidos por el ser humano. Además de su riqueza natural incomparable, su extensísima área verde es uno de los mayores estabilizadores climáticos con los que cuenta nuestro mundo. Almacena entre 90 y 140 mil millones de toneladas de carbono y representa el 10% de la biomasa del mundo. Asimismo, el bosque amazónico es una carta de vital importancia para combatir las sequías en la región que lo alberga, con los llamados “ríos voladores” (masas de aire cargadas con vapor de agua, producidas por la evapotranspiración) que transportan humedad en forma de enormes nubes de lluvia a todo el continente sudamericano. Un árbol de 10 metros de diámetro puede soltar más de 300 litros de agua, en forma de vapor, a la atmósfera.⁶ Y no olvidemos que,

como su nombre indica, alberga al río más largo del mundo, el Amazonas, que es una gigantesca fuente de agua dulce. La preservación de la Amazonía es esencial para la agricultura, la producción de alimentos y de energía en Sudamérica.

Bastaría con estos datos para entender por qué es fundamental defender, proteger y conservar uno de los mayores tesoros naturales de nuestro planeta. Pero también es importante señalar el daño que se le hace a la Tierra cuando pasa lo contrario: cuando se deforesta y se maltrata el bosque tropical amazónico. La mayor cantidad de gases invernadero se produce gracias a la tala indiscriminada de la maderería ilegal y de la quema y roza para la agricultura.

Perjudicar la Amazonía es, entonces, destruir el planeta. Conservarla es preservar también el futuro, darle más años a la Tierra, más y mejor vida a la humanidad. Es imprescindible que el mensaje llegue con claridad a las generaciones presentes y siguientes. Cuidar el bosque amazónico es tarea de todos, nos concierne a todos y todos tenemos que hacer lo que esté a nuestro alcance para cuidar el patrimonio natural y ambiental más importante que tenemos.

3.3. ¿CÓMO LAS CARRETERAS PUEDEN AFECTAR LA AMAZONÍA?

Una carretera que no se evalúa adecuadamente puede generar severos perjuicios económicos, sociales y ambientales. Lo que debe establecerse, a través de los estudios pertinentes, es un equilibrio entre el derecho a movilizarse, a realizar actividades económicas a través de vehículos motorizados adecuados y otros derechos fundamentales, como la protección del medio ambiente y el respeto a los pueblos indígenas. Cuando una carretera no tiene una correcta evaluación, puede incurrir en errores muy graves que afectarían a la región amazónica y los distintos pueblos y comunidades que en ella

⁵ Catalina Moreno y Eduardo Chaparro Ávila. Conceptos básicos para entender la legislación ambiental aplicable a la industria minera en países andinos. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe, 2008. <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/conceptos%20basicos%20para%20entender%20la%20legislacion%20ambiental.pdf>

⁶ DW. “¿Por qué la Amazonía es tan importante para el mundo?” Acceso de 30 de julio de 2021, <https://www.dw.com/es/por-que%20C3%A9-la-amazon%C3%ADa-es-tan-importante-para-el-mundo/a-50144163>



Foto: Diego Pérez

residen.⁷ Y como ya hemos visto, hacerle daño a la Amazonía es hacerle daño al planeta entero.

Es común pensar que las carreteras nacionales son las que mayor daño generan. Pero las secundarias y vecinales tienen un protagonismo aparte, debido a las dinámicas específicas que de ellas se desprenden. No son pocos los estudios que analizan el impacto de la construcción de vías en la Amazonía, y en este acápite trataremos de resumir todos los efectos negativos que tienen las carreteras en el bosque amazónico.

Entre las funciones que tienen las carreteras en la Amazonía, el investigador Marc Dourojeanni (2016) subraya dos. La primera es la conexión de centros productivos y urbanos a través del bosque. La segunda es el ingreso al mismo bosque con el objetivo de explotar sus recursos o transformarlos en un área productiva. Esto, como se puede deducir, afecta considerablemente el área circundante a la carretera, principalmente por su deforestación. Los investigadores Manuel Glave y Roxana Barrantes (2014: 164-166) señalan a la construcción de vías como uno

**Es común pensar
que las carreteras
nacionales son las que
mayor daño generan.
Pero las secundarias
tienen un protagonismo
aparte**

⁷ SPDA Actualidad Ambiental. "El problema de las carreteras en la Amazonía resumido en 5 puntos". Acceso de 30 de julio de 2021, <https://www.actualidadambiental.pe/el-problema-de-las-carreteras-en-la-amazonia-resumido-en-5-puntos/>



Foto: Diego Pérez

La destrucción o afectación de estos bosques, ya sea de forma directa o indirecta, por la creación de carreteras, genera un impacto negativo en la productividad de la Amazonía y en los beneficios que esta le trae a la población local y mundial.

de los más grandes factores de deforestación, pues se implementan como caminos de ingreso y ocupación del bosque.

Si bien la deforestación es un problema de suma importancia, existen otros efectos que tienen las carreteras en el bosque que tienen que ser considerados y estudiados a fondo para reducir su impacto. Por ejemplo, la degradación de los suelos, que ocurre cuando se cambia el ecosistema del bosque y se reduce su capacidad para acumular carbono y agua. Si bien es la deforestación la que suele tener prioridad en las discusiones ambientalistas, la degradación es un mal que tiene consecuencias sobre la flora y fauna local, que hace más propensa la zona a los incendios forestales y que reduce considerablemente su capacidad hidrológica.

Hablemos ahora de la tala ilegal. Hay que mencionar la relación que esta guarda con la creación de caminos en la Amazonía. Así lo identifica el Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP, por sus siglas en inglés), que señala que hay una estrecha cooperación entre la creación de carreteras y la deforestación del bosque a través de la tala indiscriminada e ilegal.⁸ Muchas de estas vías, se utilizan para llegar

⁸ Amazon Conservation. "Monitoring of the Andean Amazon Project (MAAP)". Acceso de 30 de julio de 2021, <https://maaproject.org/en/>

a áreas protegidas y no maderables, y de la misma manera colaboran con la movilización de los cargamentos madereros y su inserción en los mercados legales.

Es importante señalar que los bosques amazónicos son ecosistemas productivos, de donde obtenemos recursos vitales para la humanidad, como madera, agua, alimentos y otros productos forestales. Además, las tradiciones de los pueblos amazónicos involucran productos medicinales, espirituales y religiosos, llamados por los expertos “servicios ecosistémicos de uso indirecto”. La destrucción o afectación de estos bosques, ya sea de forma directa o indirecta, por la creación de carreteras, genera un impacto negativo en la productividad de la Amazonía y en los beneficios que esta le trae a la población local y mundial.

Una vía que irrumpa en territorio amazónico sin una planificación adecuada puede quebrar con el equilibrio climático que la selva le da al planeta. Ya hemos mencionado la importancia del bosque para la acumulación de carbono y cómo la deforestación es una de las principales fuentes de gases invernadero que se acumulan en la atmósfera. Una carretera que no cumpla con las recomendaciones señaladas en los estudios de impacto ambiental afecta estos ecosistemas de forma considerable, acelerando el cambio climático y el calentamiento global.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar el impacto que la implementación de carreteras o caminos tiene en la flora, fauna y población humana del bosque en la Amazonía. No solo puede destruir ecosistemas y zonas pobladas, generando migración o cambios en los patrones de reproducción de plantas y animales, sino que, además, tendrá vehículos en circulación a altas velocidades, lo que genera también atropellos de especies y contacto con pueblos y tradiciones que han permanecido ocultas de la civilización moderna durante siglos.

3.4. ¿CÓMO ES QUE EL DERECHO NOS PUEDE SERVIR PARA DEFENDER LA AMAZONÍA?

Ya lo dijimos líneas arriba: proteger la Amazonía es una tarea que le compete a todos los miembros de la sociedad, amparados en las herramientas que ten-

gan a la mano. Y ante la endeble defensa del medio ambiente que tenían los gobiernos del mundo hasta finales del siglo pasado, la década de 1990 vio cómo nacía nueva legislación que buscaba proteger aquellos recursos y zonas importantes para lograr cierta estabilidad climática.

¿Qué tipos de afectaciones medioambientales hay? ¿Cuáles son las consecuencias? ¿En quién recae la responsabilidad de una potencial afectación medioambiental? ¿Quién debe proveer información y detalles sobre una carretera o un camino? ¿Cómo y ante quien se puede llevar a cabo acciones respecto de posibles irregularidades según lo dispuesto en el marco normativo? ¿Cómo pueden visibilizarse estos casos para que las instituciones públicas tomen acción en el marco de sus competencias? Este manual busca dar luz en ese sentido.

Existen numerosas leyes que tienen como objetivo fundamental la protección del bosque amazónico y su entorno, social y natural. Conocer estas leyes, saber cómo y cuándo utilizarlas y ante qué instituciones públicas realizar los pedidos pertinentes es un arma importantísima para combatir la depredación, destrucción y uso indiscriminado de la Amazonía y sus recursos. El derecho ambiental, hoy por hoy, es una herramienta muy valiosa para combatir y procurar erradicar malas prácticas en el bosque. Por supuesto que luego de la detección y denuncias pertinentes, la ejecución de la ley y sus consecuencias corre por cargo de los agentes gubernamentales. Pero entender los fundamentos de la normativa ambiental, y saber cómo usarlos y cómo llamar la atención de las autoridades sobre posibles irregularidades, constituyen pasos importantes para frenar iniciativas que puedan causar afectaciones sustantivas.

Tal como ya lo hemos señalado, el diseño, la construcción y el uso de carreteras y caminos se pueden dar sin que ello implique significativa devastación de los bosques. Para ello, conocer en buena medida la ley puede ser sumamente valioso. Solo así es posible evitar la implementación de vías sin estudios de impacto ambiental, o que sean impulsadas principalmente para deforestar y degradar los recursos forestales sin control.



Foto: Diego Pérez

4. NOCIONES CLAVE

4.1. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Según el Sistema de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), las áreas naturales protegidas (ANP) son espacios terrestres o marinos reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado peruano por su importancia para la conservación de la biodiversidad y su contribución al desarrollo sostenible del país. El SINANPE las divide en 9 categorías, además de la figura de condición transitoria (Zonas Reservadas). Estas categorías son las siguientes:

4.1.1. Parques Nacionales

Áreas que albergan muestras representativas de la riqueza natural del país. Son zonas intangibles, de modo que se proteja sus ecosistemas, su fauna y flora y otras características paisajísticas o culturales. A pesar de estar protegidas, se puede hacer uso indirecto de estas áreas naturales, ya sea para la investigación científica o el turismo regulado y en zonas apropiadamente designadas. El Perú tiene quince Parques Nacionales. Uno de los más conocidos es el Parque Nacional del Manu, en Madre de Dios.

4.1.2. Reservas Nacionales

Son aquellas áreas en las que se busca proteger la biodiversidad que hospedan. Sin embargo, a diferencia de los Parques Nacionales, son de uso directo, es decir que sus recursos naturales pueden ser utilizados, mediante planes de manejo, de forma tradicional y con aprovechamiento sostenible por las poblaciones locales. Existen dieciséis Reservas Nacionales en nuestro país, entre las que se encuentra la famosa Reserva Nacional de Paracas.

4.1.3. Santuarios Nacionales

En estas zonas se protege, de manera intangible, el hábitat de alguna especie o comunidad de la flora y fauna local, además de las formaciones naturales de interés científico o paisajístico. Son áreas de uso indirecto, pues está permitida la investigación científica y el turismo en zonas designadas. Tenemos nueve Santuarios Nacionales en el país. Un ejemplo muy reconocido es el Santuario Nacional Manglares de Tumbes.

4.1.4. Santuarios Históricos

No solo contienen valores naturales relevantes, sino que también albergan muestras del patrimonio cultural y arqueológico del país. Son lugares donde se desarrollaron hechos sobresalientes de la historia del Perú. También son de uso indirecto, donde se permite la investigación científica y el turismo en zonas designadas. El Perú cuenta con cuatro Santuarios Históricos, probablemente el más conocido sea el Santuario Histórico de Machu Picchu.

4.1.5. Reservas Paisajísticas

Son lugares que albergan importantes valores culturales y naturales, reconocidos por la armoniosa relación entre la naturaleza y la mano del ser humano. Estas ANP son de uso directo, pues a través de un adecuado planeamiento y manejo, está permitido el uso tradicional y el aprovechamiento sostenible de sus recursos por las poblaciones locales. Actualmente, nuestro país tiene dos Reservas Paisajísticas, una de ellas es la Reserva Paisajística Subcuenca de Cotahuasi.



4.1.6. Refugios de Vida Silvestre

Como su nombre lo dice, son lugares en los que se busca proteger características naturales específicas, por su rareza, así como especies de flora y fauna y los sitios de reproducción, imprescindibles para recuperar o mantener la población de estas especies. Son de uso directo. Mediante planes de manejo, está permitido el uso tradicional y aprovechamiento sostenible de sus recursos por las poblaciones locales. Tenemos en el Perú tres Refugios de Vida Silvestre. Uno de ellos está en la ciudad de Lima, el Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa.

4.1.7. Reservas Comunales

Son áreas donde se protege la flora y fauna en beneficio de las poblaciones rurales vecinales, que bajo planes de manejo pueden hacer uso tradicional y aprovechamiento sostenible de sus recursos. Son por eso ANP de uso directo. Actualmente hay diez Reservas Comunales en territorio peruano. La Reserva Comunal Asháninka es una de ellas.

4.1.8. Bosques de Protección

Áreas protegidas para conservar las cuencas altas, las riberas de los ríos, otros cursos de agua y cuidar las tierras frágiles contra la erosión. Estas ANP también son de uso directo, ya que las poblaciones locales pueden hacer usos tradicionales y aprovechamiento sostenible de sus recursos. Actualmente, en el Perú existen seis Bosques de Protección. Por ejemplo, el Bosque de Protección Alto Mayo.

4.1.9. Cotos de Caza

Su nombre lo indica con claridad. Son espacios donde se permite el aprovechamiento de la fauna silvestre, a través de la práctica, bien regulada, de la

caza deportiva. Es fácil deducir que son áreas naturales de uso directo, pues sus recursos pueden ser aprovechados mediante planes de manejo. Tenemos en el país dos Cotos de Caza: el Coto de Caza Sunchubamba y el Coto de Caza El Angolo.

4.1.10. Zonas Reservadas

Estos lugares presentan una condición particular, pues reúnen las condiciones para ser Áreas Naturales Protegidas, pero requieren estudios complementarios para determinar su categoría, extensión y otros detalles importantes. Hay nueve Zonas Reservadas dentro del Perú, entre las que se encuentra la Zona Reservada Bosques de Zárate.⁹

4.2. PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS

Son aquellas comunidades o colectivos que tienen su origen en tiempos anteriores al Estado, que se encuentran dentro del territorio nacional y que presentan una consciencia colectiva de poseer una identidad indígena u originaria.¹⁰

En el Perú, existen 47 idiomas distintos y tenemos al menos 55 pueblos indígenas. Según resultados del último Censo Nacional de Población del año 2017, alrededor de 4'300,000 de personas tiene una lengua indígena (quechua, aymara o alguno de los idiomas amazónicos) como lengua materna. Además, cerca de seis millones de personas respondieron que se autoidentificaban como quechuas, aimaras o miembros del algún grupo indígena amazónico. Esto quiere decir que la población indígena en el Perú podría representar cerca del 18 por ciento del total nacional.¹¹

4.2.1. Consulta previa

El derecho a consulta de los pueblos indígenas está establecido en el Convenio 169 de la OIT y en

⁹ Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP). "Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado". Acceso de 30 de julio de 2021, <https://www.gob.pe/institucion/sernanp/campa%C3%B1as/4340-sistema-nacional-de-areas-naturales-protegidas-por-el-estado>

¹⁰ Ministerio de Cultura. "Base de Datos de Pueblos Indígenas y Originarios". Acceso de 30 de julio de 2021, <https://bdpi.cultura.gob.pe/glosario>

¹¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). "Los Pueblos Indígenas en el Perú". Acceso de 30 de julio de 2021, <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2019/los-pueblos-indigenas-en-el-peru.html>



Foto: Diego Pérez / SPDA

el marco normativo nacional a través de la Ley de Consulta Previa (ver más abajo la sección 5.8). La consulta previa constituye un mecanismo de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas. Deben ser objeto de procesos de consulta las propuestas de medidas legislativas o administrativas que se considere que puedan implicar afectaciones de los derechos colectivos de aquellos pueblos, y los planes, programas y proyectos del Estado relacionados con el desarrollo de dichas poblaciones.

Los procesos de consulta tienen como objetivo que se alcancen acuerdos sobre las medidas, planes, programas y proyectos en cuestión. En ese sentido, buscan incorporar los puntos de vista, opiniones e intereses de los pueblos indígenas en las medidas estatales propuestas. Asimismo, es importante considerar que los procesos de consulta no son un plebiscito o un referéndum sobre una medida determinada.

Las leyes, ordenanzas regionales y municipales y los decretos legislativos son algunos ejemplos de las medidas legislativas que pueden seguir procesos de consulta en caso conciernan los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Por su parte, ejemplos de medidas administrativas son los decretos supremos y las resoluciones.

**En el Perú, existen
47 idiomas
distintos y tenemos
al menos 55
pueblos indígenas**



**La consulta
previa constituye
un mecanismo
de diálogo
entre el Estado
y los pueblos
indígenas**

4.2.2. Pueblos en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI)

Dentro de los numerosos pueblos indígenas que alberga la Amazonía, existen dos grupos con situaciones particulares. Hay pueblos que, al no haber mantenido relaciones sostenidas con los demás integrantes de la sociedad—o haberlas discontinuado—están en situación de aislamiento o no contacto. También encontramos comunidades originarias que están iniciando un proceso de relación con el resto de integrantes de la sociedad, a los que se llama pueblos en situación de contacto inicial. Ambos grupos se encuentran en un estado de gran vulnerabilidad (sanitaria, territorial, sociocultural y demográfica) ante el contacto con población externa a sus grupos y sistemas ajenos a su estilo de vida.¹²

4.3. EL SISTEMA NACIONAL DE CARRETERAS DEL PERÚ

El Sistema Nacional de Carreteras (SINAC) está conformado por todas las vías carrozables autorizadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones que recorren el país. Al 2018, cuenta con 175,053.30 km de vías, pavimentadas y no pavimentadas.

¹² Ministerio de Cultura. “Pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial”. Acceso de 30 de julio de 2021, <https://bdpi.cultura.gob.pe/piaci>



Foto: Diego Pérez

4.3.1. La Red Vial Nacional

Está conformada por las carreteras de interés nacional, ya que interconectan al país de forma longitudinal o transversal y permiten una vinculación con los países vecinos. Así también, interconectan las capitales de departamento, facilitan el intercambio comercial interior y exterior, articulan los principales puertos, aeropuertos y vías férreas y conectan los principales centros de producción con los principales centros de consumo.

4.3.2. Las Redes Viales Departamentales o Regionales

Son carreteras circunscritas al ámbito de un gobierno regional. Articulan la Red Vial Nacional con las Redes

Viales Locales o Vecinales. Además, interconectan la capital de la región con las capitales de sus provincias, o estas últimas entre sí. Tienen influencia en el movimiento económico de la región, porque facilitan el transporte de personas y el intercambio comercial a nivel departamental y articulan los puertos y aeropuertos a nivel regional.

4.3.3. Las Redes Viales Locales o Vecinales

Caminos y carreteras circunscritas al ámbito local. Representan el 65% del total del Sistema Nacional de Carreteras. Articulan las capitales de provincias y distritos con centros poblados y zonas de influencia local, además de interconectarlas con las Redes Viales Regionales y Nacionales.¹³

¹³ Ministerio de Transportes y Comunicaciones. "Criterios de jerarquización del Sistema Nacional de Carreteras (SINAC)". En "Reglamento de Jerarquización Vial, Decreto Supremo 017-2007-MTC". Acceso de 30 de julio de 2021, https://portal.mtc.gob.pe/transportes/caminos/normas_carreteras/MTC%20NORMAS/ARCH_PDF/Regl.%20de%20Jerarquización%20Vial.pdf



Foto: Diego Pérez

5. INSTITUCIONES RELEVANTES Y LEGISLACIÓN PERTINENTE

5.1. MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES (MTC)

Es el ente rector del sector de Transportes y Comunicaciones, por lo que es la institución más importante y relevante para el proceso de implementación de una carretera o vía. Sus funciones abarcan los ámbitos nacional, regional y local.

Desde 2009, está vigente la Ley de Organización y Funciones del MTC (Ley 29370), que determina la competencia y las funciones del Ministerio. Según el artículo 4 de esta norma, dentro de las competencias del MTC se encuentra, de manera exclusiva, todo lo concerniente a la infraestructura de transportes de alcance nacional e internacional. Además, comparte la competencia con los gobiernos locales y regionales en lo que respecta a la infraestructura de transportes de alcance regional y local.

En resumidas cuentas, todas las vías del Sistema Nacional de Carreteras—incluidas aquellas (sean nacionales, regionales o vecinales) que atraviesan y cruzan la Amazonía—son competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por lo que es uno de los actores más importantes en la defensa de una adecuada y sostenible implementación de vías.

5.1.1. Legislación pertinente

En el siguiente cuadro podemos apreciar todas las competencias, exclusivas y compartidas que tiene el MTC. Entre estas, podemos reconocer aquellas que le competen a este manual, es decir, las que están vinculadas a la infraestructura vial. Ya mencionamos que el MTC es el principal ente rector y encargado de planear, autorizar, gestionar, regular y evaluar todo lo relacionado con carreteras, camino y vías. En virtud de que es la institución que debe cumplir y hacer cumplir la normativa del Sistema Nacional de Carreteras, es una entidad crucial para los efectos de este manual.

El MTC (...) es uno de los actores más importantes en la defensa de una adecuada y sostenible implementación de vía



FUNCIONES RECTORAS Y ESPECÍFICAS DEL MTC
LEY 29370, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MTC

Artículo 5.- Funciones rectoras

Las funciones rectoras son las siguientes:

1. Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, fiscalizar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno.
2. Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución, supervisión y evaluación de las políticas, la gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, la fiscalización y ejecución coactiva en materias de su competencia.
3. Coordinar con los gobiernos regionales y locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento.

Artículo 6.- Funciones específicas de competencias exclusivas

En el marco de sus competencias exclusivas, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cumple las siguientes funciones específicas:

1. Planear, regular, autorizar, gestionar y evaluar los servicios de transporte aéreo y transporte multimodal, así como la aeronavegación y seguridad de la aeronáutica civil.
2. Planear, regular, autorizar, gestionar, supervisar y evaluar los servicios postales, así como administrar, supervisar y evaluar los servicios públicos de telecomunicaciones, servicios de radiodifusión y servicios privados de telecomunicaciones.
3. Planear, supervisar y evaluar la infraestructura de comunicaciones.
4. Otras funciones que señale la ley.

Artículo 7.- Funciones específicas de competencias compartidas

En el marco de sus competencias compartidas, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cumple las siguientes funciones:

1. Planear, regular, autorizar, gestionar y evaluar los servicios de transporte terrestre por carretera, transporte ferroviario y transporte acuático, así como los servicios portuarios y conexos, en el ámbito de su competencia.
2. Planear, regular, gestionar, ejecutar y evaluar la circulación y seguridad vial, así como conducir, supervisar y evaluar el otorgamiento de licencias de conducir.
3. Planear, regular, gestionar, ejecutar, supervisar y evaluar la infraestructura vial, ferroviaria, aeroportuaria, portuaria y vías navegables, en el ámbito de su competencia.
4. Planear los servicios públicos de telecomunicaciones, servicios de radiodifusión y servicios privados de telecomunicaciones.
5. Promover la infraestructura de telecomunicaciones.
6. Prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de las funciones sectoriales descentralizadas.
7. Otras funciones que señale la ley.

Artículo 8.- Otras funciones específicas

En el marco de sus competencias el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cumple las siguientes funciones específicas:

1. Aprobar las disposiciones normativas que le correspondan.
2. Cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente.
3. Coordinar la defensa judicial de las entidades de su sector.
4. Presentar anteproyectos de normas al Presidente de la República y el Consejo de Ministros, en materias de su competencia.
5. Exigir coactivamente el pago de una acreencia o la ejecución de una obligación de hacer o no hacer, conforme con la ley de la materia.
6. Otras funciones que señale la ley.

El segundo cuadro de leyes que presentamos aquí está directamente relacionado con este manual y será de muchísima utilidad para sus usuarios. Describe tanto las funciones para la gestión, políticas y normas en transporte como la organización y distribución de tareas en el MTC. Además, es importante apuntar que el cuadro da cuenta de las leyes que competen a la Dirección General de Asuntos Ambientales del MTC, entidad que promueve el desarrollo sostenible del ministerio y sus actividades.

ÓRGANOS DE LÍNEA DEL MTC RELACIONADOS CON LOS TEMAS DE ESTE MANUAL

REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MTC (RESOLUCIÓN MINISTERIAL 658-2021-MTC/01)

Artículo 96. Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal

La Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal es el órgano de línea con autoridad técnico normativo a nivel nacional responsable del diseño, formulación, supervisión y evaluación de las políticas nacionales y regulaciones en materia de infraestructura y servicios de transporte terrestre, (...).

Artículo 97. Funciones de la Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal

Son funciones de la Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal las siguientes:

- a) Conducir, monitorear, diseñar y formular la política nacional y planes en materia de infraestructura y servicios de transportes de alcances multimodal y demás materias de su competencia, en coordinación con los órganos y entidades del sector transportes y en el marco de la normatividad vigente.
- b) Proponer normas, reglamentos y procedimientos, entre otras regulaciones, de alcance general, así como aprobar lineamientos, directivas, manuales y demás normas de carácter técnico, en las materias de su competencia.

(...)
- f) Proponer mecanismos de coordinación y articulación para la ejecución de las políticas nacionales y cumplimiento de las normas en el ámbito de los gobiernos regionales y locales a través del órgano competente del ministerio.

(...)



Artículo 99. Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial

La Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial es la unidad orgánica dependiente de la Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal, encargada de la formulación de políticas y normas en materia de transporte y tránsito terrestre, así como de seguridad e infraestructura vial.

Artículo 100. Funciones de la Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial

Son funciones de la Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial las siguientes:

- a) Elaborar las políticas nacionales, planes, estrategias y lineamientos en materia de transporte y tránsito terrestre, seguridad e infraestructura vial; así como participar en el diseño y formulación de la política nacional y normas de infraestructura y servicios de transporte de alcance multimodal, y de infraestructura logística.
- b) Formular las normas, directivas, manuales, entre otros, en coordinación con los órganos y entidades competentes y en el marco de la normativa vigente.
(...)
- h) Desarrollar mecanismos de coordinación, articulación y cooperación con los gobiernos regionales, locales, la sociedad civil, organismos internacionales, entre otros, para la ejecución de las políticas nacionales y el cumplimiento de las normas en las materias de su competencia.

Artículo 116. Dirección General de Programas y Proyectos de Transportes

La Dirección General de Programas y Proyectos de Transportes es el órgano de línea responsable de la gestión, coordinación y seguimiento de la ejecución de las inversiones, a través de programas, proyectos de inversión y otros, en materia de infraestructura y servicios de transportes (...).

Artículo 117. Funciones de la Dirección General de Programas y Proyectos de Transportes

Son funciones de la Dirección General de Programas y Proyectos de Transportes las siguientes:

- m) Administrar y supervisar el inventario de la infraestructura de transporte a nivel nacional; así como mapas, planos, registros nacionales y toda información oficial en las materias de su competencia.
(...)
- o) Proponer los mecanismos de coordinación y articulación de las intervenciones de los programas y proyectos especiales y demás entidades del sector transportes y comunicaciones con los gobiernos regionales a través de los órganos competentes del ministerio.
(...)
- s) Proponer la reclasificación de las carreteras de las redes viales del Sistema Nacional de Carreteras- SINAC ubicadas en el ámbito de la jurisdicción del ministerio.
(...)

Artículo 134. Dirección General de Asuntos Ambientales

La Dirección General de Asuntos Ambientales es el órgano de línea con autoridad técnica normativo a nivel nacional que ejerce la autoridad ambiental en el sector transportes, responsable de implementar acciones en el marco del sistema nacional de gestión ambiental para promover el desarrollo sostenible de las actividades y proyectos de infraestructura y servicios de transportes, en concordancia con las políticas nacionales sectoriales y la Política Nacional del Ambiente. Asimismo, conduce las acciones de supervisión y fiscalización del cumplimiento de las normas e instrumentos de gestión ambiental; y de sanción, cuando corresponda.

Artículo 135. Funciones de la Dirección General de Asuntos Ambientales

Son funciones de la Dirección General de Asuntos Ambientales las siguientes:

- a) Proponer los lineamientos de política nacional, planes, normas y otras disposiciones en materia ambiental en transportes y supervisar su implementación, en el marco de lo dispuesto por el ente rector.
- b) Aprobar los instrumentos de gestión ambiental de los proyectos de infraestructura y servicios de transportes en todas sus etapas, emitiendo la certificación correspondiente en el marco de la normatividad vigente.
- c) Dirigir la ejecución de actos y diligencias de fiscalización, supervisión, evaluación, control, sanción y aplicación de incentivos en materia ambiental, en el marco de sus competencias.
(...)
- f) Coordinar con los órganos y unidades orgánicas del ministerio, así como con otras entidades del Estado, asuntos relacionados con la gestión ambiental en materia de transportes.
(...)
- j) Promover, coordinar, articular y monitorear las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en las materias de su competencia.
(...)



Foto: Diego Pérez





Foto: Diego Pérez / SPDA

5.2. PROYECTO PROVIAS DESCENTRALIZADO

Es uno de los proyectos especiales del MTC. Surgió en agosto del 2006 con la fusión del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Departamental y el ex Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Rural. Provias Descentralizado tiene a su cargo actividades de administración, gestión, preparación y ejecución de proyectos y programas de infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural, además de fortalecer, a través de mejores capacidades institucionales, la gestión descentralizada del transporte a nivel departamental y vecinal. Mediante el mejoramiento de la infraestructura de transporte, Provias busca el desarrollo y la superación de la pobreza.

Provias Descentralizado tiene un director ejecutivo y cinco órganos de línea para el desarrollo de sus funciones: Gerencia de Estudios, Gerencia de Obras, Gerencia de Intervenciones Especiales, Gerencia de Monitoreo y Seguimiento, y Gerencia de Fortalecimiento de la Gestión Vial Descentralizada. También tiene Unidades Zonales que cuentan como órganos desconcentrados. Así, cada uno de estos órganos debe responder en cada uno de los pasos que forman el proceso de implementación de vías departamentales y zonales. Sus ejes de intervención son los siguientes:

Provias Descentralizado tiene a su cargo la infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural



- **Transferencia de Recursos:** Provias Descentralizado firma convenios con los gobiernos regionales y locales para la llegada de recursos destinados a las obras de infraestructura vial. Una vez que estos recursos han sido destinados, la Gerencia de Monitoreo y Seguimiento se encarga de seguir y supervisar la ejecución de las obras de aquellos proyectos de inversión.
- **Obras y Estudios:** Mediante los convenios suscritos con los gobiernos regionales y locales, la Gerencia de Obras se encarga de la ejecución física de los proyectos de inversión para infraestructura de transporte regional y vecinal.
- **Intervenciones Especiales:** Muchas veces estos proyectos sufren imprevistos o emergencias, ocasionados por fenómenos naturales u otros imprevistos, y que, por su complejidad, se consideran de carácter especial. La Gerencia de Intervenciones Especiales se encarga de la ejecución de estas intervenciones, para subsanar o solucionar dichas emergencias en los proyectos de infraestructura regional o vecinal.
- **Acciones de Fortalecimiento:** A través de capacitaciones y asistencia técnica, la Gerencia de Fortalecimiento busca hacer más sólidas las capacidades institucionales de los gobiernos regionales y locales para la gestión de la infraestructura vial del transporte.



5.2.1. Legislación pertinente

El siguiente cuadro muestra la estructura legislativa de las funciones de Provias Descentralizado, complementando la información que se ha brindado en los párrafos anteriores.

FUNCIONES GENERALES DE PROVIAS DESCENTRALIZADO PREVISTAS EN SU MANUAL DE OPERACIONES Y ÓRGANOS DE LÍNEAS VINCULADOS AL ESTUDIO

Artículo 5. Funciones Generales

El Proyecto Especial tiene las siguientes funciones generales:

- a) Gestionar y administrar, proyectos y programas de infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural en sus distintos modos y de ser el caso ejecutarlos, en el marco de la normativa vigente.
- b) Realizar acciones de fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión descentralizada del transporte departamental y vecinal o rural.
- c) Promover y apoyar la construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural.
- d) Promover, apoyar y orientar la recuperación y el mantenimiento de la red vial departamental y vecinal o rural que permita su operatividad permanente, así como la atención de emergencias de infraestructura de transporte, en el ámbito de sus funciones.
- e) Administrar y monitorear la ejecución financiera de proyectos de infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural, ejecutadas por los gobiernos regionales y locales, de acuerdo a las normas; así como los procedimientos, condiciones, entre otros, establecidos en los contratos y convenios de préstamos suscritos con los organismos financieros nacionales e internacionales.

(...)

- h) Promover la gestión de infraestructura de transporte en los gobiernos regionales y locales y su consolidación mediante la planificación, gestión técnica y financiera, así como la administración de proyectos de infraestructura de transporte, y de servicios para la conservación y mantenimiento de las redes viales departamentales y vecinales o rurales.

(...)

Artículo 7.- Dirección Ejecutiva

La Dirección Ejecutiva es el máximo órgano decisorio de Provias Descentralizado, y como tal es responsable de su dirección y administración. (...)

Artículo 8.- Funciones de la Dirección Ejecutiva

La Dirección Ejecutiva, tiene las siguientes funciones:

- a) Dirigir, coordinar y supervisar a los órganos de Provias Descentralizado, para el cumplimiento de sus objetivos en concordancia con las políticas y lineamientos que emite el MTC.

(...)

- a) Promover y coordinar con los gobiernos regionales y locales, así como con entidades públicas y privadas la infraestructura vial, en el marco de sus funciones.

(...)

Artículo 23. Gerencia de Estudios

La Gerencia de Estudios es el órgano de línea responsable de la formulación y evaluación de los programas e inversiones relacionadas con la infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural, así como la elaboración de expedientes técnicos o equivalentes, en el marco de la normativa vigente y de las disposiciones que emite el ente rector del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Artículo 24.- Funciones de la Gerencia de Estudios

La Gerencia de Estudios tiene las siguientes funciones:

- a) Elaborar fichas técnicas, estudios de pre inversión y expedientes técnicos o equivalentes de infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural para el cumplimiento de sus objetivos.
- b) Registrar, actualizar y administrar la información de las fases de formulación, evaluación del ciclo de inversión y de ejecución en lo que corresponde a expedientes técnicos.
- c) Declarar la viabilidad de los proyectos de inversión, así como aprobar las inversiones de optimización, ampliación marginal, de reposición y rehabilitación de infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural.

(...)

- g) Participar en la fase de Programación Multianual del Ciclo de Inversión, con la información de estudios de preinversión y expedientes técnicos o equivalentes de infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural.

- h) Establecer los mecanismos para el cumplimiento de las normas técnicas y socioambientales en la elaboración de los estudios de preinversión y expedientes técnicos o equivalentes de acuerdo con la normativa vigente.

(...)

Artículo 25.- Gerencia de Obras

La Gerencia de Obras es el órgano de línea responsable de la ejecución física de las inversiones de infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural, así como de su mantenimiento periódico y rutinario a través de los convenios suscritos con los gobiernos regionales y locales en el marco de la normativa vigente y las disposiciones que emite el ente rector del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. (...)

Artículo 26.- Funciones de la Gerencia de Obras

La Gerencia de Obras tiene las siguientes funciones:

- a) Ejecutar y supervisar los proyectos de inversión e inversiones de optimización, ampliación marginal, reposición y rehabilitación de la infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural, que contribuyan al cumplimiento de sus objetivos, en el marco de la normativa vigente.

(...)

- c) Participar en la fase de Programación Multianual del Ciclo de Inversión, con la información correspondiente a la fase de ejecución física de inversiones sobre infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural, a cargo de Provias Descentralizado.

- d) Proponer la programación de contrataciones de inversiones en el ámbito de sus funciones y de la normativa vigente.

(...)



Artículo 27.- Gerencia de Intervenciones Especiales

La Gerencia de Intervenciones Especiales es el órgano de línea responsable de la formulación y ejecución de inversiones y actividades de intervenciones especiales sobre infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural. Las intervenciones especiales comprenden la atención de emergencias viales ocasionadas por fenómenos naturales, así como aquellas que, por su naturaleza, finalidad, mecanismos de implementación o complejidad, se consideren de carácter especial. (...)

Artículo 29.- Gerencia de Monitoreo y Seguimiento

La Gerencia de Monitoreo y Seguimiento es el órgano de línea responsable del monitoreo y seguimiento a la formulación de estudios y a la ejecución de obras de los proyectos de inversión que se financian mediante las transferencias efectuadas por Provias Descentralizado a los gobiernos regionales y locales, mediante la suscripción de convenios, para las inversiones de infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural, así como aquellas ejecutadas por Provias Descentralizado. (...)

Artículo 30.- Funciones de la Gerencia de Monitoreo y Seguimiento

La Gerencia de Monitoreo y Seguimiento tiene las siguientes funciones:

- a) Realizar acciones de monitoreo y seguimiento a las inversiones que ejecute Provias Descentralizado, para el cumplimiento de los objetivos de los convenios respectivos, de acuerdo con la normativa vigente.
- b) Diseñar y establecer los mecanismos para el monitoreo y los indicadores de seguimiento a las inversiones de infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural a cargo de los gobiernos regionales y locales, que se financien por transferencias de Provias Descentralizado.
- c) Realizar el monitoreo y seguimiento, físico y financiero, a las transferencias efectuadas, en el marco de los convenios suscritos con los gobiernos regionales y locales respecto a la infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural.

(...)

Artículo 31.- Gerencia de Fortalecimiento de la Gestión Vial Descentralizada

La Gerencia de Fortalecimiento de la Gestión Vial Descentralizada es el órgano de línea responsable de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos regionales y locales para la gestión descentralizada del transporte departamental y vecinal o rural, mediante acciones de capacitación y asistencia técnica. (...)

Artículo 32.- Funciones de la Gerencia de Fortalecimiento de la Gestión Descentralizada

La Gerencia de Fortalecimiento de la Gestión Descentralizada tiene las siguientes funciones:

- a) Promover y ejecutar mecanismos de capacitación y asistencia técnica a favor de los gobiernos regionales y locales, para la ejecución de inversiones de infraestructura de transportes departamental y vecinal o rural.
- b) Fortalecer los espacios de participación y concertación; así como identificar las necesidades de infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural, que disminuyan las brechas de inversiones, en el ámbito de sus funciones.

(...)

Artículo 33.- Unidades Zonales

Las Unidades Zonales son órganos desconcentrados responsables de la coordinación, ejecución, seguimiento y supervisión de las actividades, acciones e intervenciones desarrolladas en un área geográfica determinada, conforme a los lineamientos establecidos por Provías Descentralizado para el logro de los objetivos institucionales. Depende de la Dirección Ejecutiva.

Artículo 34.- Funciones de las Unidades Zonales

Las Unidades Zonales tienen las siguientes funciones:

- a) Ejecutar las actividades, acciones e intervenciones que contribuyan al cumplimiento de los objetivos del Provías Descentralizado, en su respectivo ámbito geográfico.
- b) Apoyar las acciones de seguimiento a las actividades y proyectos de infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural en coordinación con el órgano competente.
- c) Coordinar y participar en la formulación e implementación de los planes, programas y estrategias para el fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales y otros actores relacionados con la población beneficiaria.
- d) Participar en la administración de los contratos de formulación de estudios y ejecución de obras e intervenciones especiales; así como de los contratos de supervisión, en coordinación con los órganos competentes, emitiendo los informes correspondientes.
- e) Administrar los recursos asignados para el ejercicio de sus funciones, en el marco de la normativa vigente.
- f) Asesorar a los gobiernos regionales y locales en la selección de proyectos de infraestructura de transporte departamental y vecinal o rural, así como en la elaboración de los contratos correspondientes, según corresponda. (...)

5.3. GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

Corresponde a los gobiernos regionales y locales la planificación y promoción del desarrollo de la economía regional, mediante estrategias de inversión y fuentes de financiamiento sostenido, diversificación de mercados y apertura de capitales. Además, el manejo sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente, de acuerdo con sus competencias.¹⁴

5.3.1. Legislación pertinente

La descentralización fue uno de los pilares de la modernización del Estado que se comenzó a implementar desde inicios de la década pasada. Para esto, se realiza un proceso ordenado, por etapas, que permita una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional—y sus entidades e instituciones responsables—hacia los gobiernos regionales y locales.

¹⁴ Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2089900/Ley%20N%2027867%20Ley%20Orgánica%20de%20Gobiernos%20Regionales.pdf.pdf>



En este contexto, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece en su artículo 56 las funciones específicas en materia de transportes, que podían ser transferidas a los gobiernos regionales, dentro del proceso de descentralización. Las presentamos a continuación.

FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN MATERIA DE TRANSPORTES

LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES

Artículo 56°.- Funciones en materia de transportes

- a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de transportes de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales.
- b) Planificar, administrar y ejecutar el desarrollo de la infraestructura vial regional, no comprendida en el [la] Red Vial Nacional o Rural, debidamente priorizada dentro de los planes de desarrollo regional. Asimismo, promover la inversión privada, nacional y extranjera en proyectos de infraestructura de transporte.
- c) Desarrollar y administrar la infraestructura portuaria regional de acuerdo con las regulaciones técnico-normativas emitidas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través del organismo pertinente y de la forma que establezcan los dispositivos legales sobre la materia.
- d) Otorgar las autorizaciones portuarias, licencias y permisos para la prestación de los servicios portuarios marítimos, fluviales y lacustres de alcance regional, a través del organismo pertinente, de acuerdo a los dispositivos legales sobre la materia.
- e) Desarrollar y administrar los aeródromos de ámbito regional, coordinando con la Dirección General de Aeronáutica Civil conforme a ley.
- f) Supervisar y fiscalizar la gestión de actividades de infraestructura de transporte vial de alcance regional.
- g) Autorizar, supervisar, fiscalizar y controlar la prestación de servicios de transporte interprovincial dentro del ámbito regional en coordinación con los gobiernos locales.
- h) Regular, supervisar y controlar el proceso de otorgamiento de licencias de conducir, de acuerdo a la normatividad vigente.

Debemos mencionar además que, dentro de los Planes Anuales de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales de los años 2005 y 2007,¹⁵ se definió las facultades a transferir por cada función. A continuación, aquellas que son relevantes para este manual.

¹⁵ Decreto Supremo 052-2005-PCM, <https://www.gob.pe/institucion/osinergmin/normas-legales/732281-052-2005-em>; Decreto Supremo 036-2007-PCM, https://www.mimp.gob.pe/ogd/pdf/DS_036-2007-PCM.pdf

ALCANCES DE LAS FACULTADES QUE DERIVAN DE LAS FUNCIONES A TRANSFERIR EN MATERIA DE TRANSPORTES (INFRAESTRUCTURA VIAL) A LOS GOBIERNOS REGIONALES

LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES

Art. 56	Funciones en materia de transporte	Facultades
a)	Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de transportes de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales.	<ul style="list-style-type: none"> • Formular políticas regionales de transporte de conformidad con las políticas nacionales. • Formular, aprobar y evaluar planes regionales de transporte en concordancia con el Plan Nacional Sectorial. • Emitir normas específicas en materia de transporte, con sujeción a lo establecido en cada Reglamento Nacional (Art. 16-A Ley 27181, modificada por Ley 28172). • Formular y proponer normas y disposiciones reglamentarias relacionadas con la infraestructura portuaria y vías navegables de la región, en concordancia con la normatividad nacional.
b)	Planificar, administrar y ejecutar el desarrollo de la infraestructura vial regional, no comprendida en el [la] Red Vial Nacional o Rural, debidamente priorizada dentro de los planes de desarrollo regional. Asimismo, promover la inversión privada, nacional y extranjera en proyectos de infraestructura de transporte.	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar el desarrollo de la red vial departamental en concordancia con los planes y políticas nacionales. • Ejecutar el desarrollo de la red vial departamental (construcción, mejoramiento y rehabilitación). • Ejecutar el mantenimiento de la red vial departamental. • Administrar la red vial departamental. • Promover inversión privada en carreteras de la red vial departamental. • Atención de las emergencias viales en la red vial departamental.
f)	Supervisar y fiscalizar la gestión de actividades de infraestructura de transporte vial de alcance regional.	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalizar el cumplimiento de normas técnicas de la infraestructura vial departamental. • Supervisar y fiscalizar la ejecución de estudios de preinversión de proyectos de infraestructura de su competencia. • Supervisar y fiscalizar la construcción, rehabilitación y mejoramiento de vías departamentales. • Supervisar y fiscalizar las actividades de mantenimiento periódico y rutinario. • Supervisar y fiscalizar las obras de atención y prevención de emergencias viales.



Asimismo, la Ley Orgánica de Municipalidades establece las competencias de las municipalidades y la relación entre ellas y otras funciones del Estado. El siguiente cuadro muestra aquellas de interés para este manual.

FUNCIONES ASIGNADAS EN LA MATERIA A LAS MUNICIPALIDADES

LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

Artículo 73.- Materias de Competencia Municipal

(...)

Dentro del marco de las competencias y funciones específicas establecidas en la presente ley, el rol de las municipalidades provinciales comprende:

(a) Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial.

Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital.

(b) Promover, permanentemente la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital. Los planes referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales deberán sujetarse a los planes y las normas municipales provinciales generales sobre la materia.

(c) Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten, objetivamente, externalidades o economías de escala de ámbito provincial; para cuyo efecto, suscriben los convenios pertinentes con las respectivas municipalidades distritales.

(d) Emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente.

(...)

Las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del presente Título, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes:

1. Organización del espacio físico - Uso del suelo

(...)

1.7. Infraestructura urbana o rural básica.

1.8. Vialidad.

(...)

3. Protección y conservación del ambiente

4. En materia de desarrollo y economía local

4.1. Planeamiento y dotación de infraestructura para el desarrollo local.

Artículo 79.- Organización del espacio físico y uso del suelo

Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

(...)

1.2. Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial.

(...)

1.4. Aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales en las materias reguladas por los planes antes mencionados, de acuerdo con las normas técnicas de la materia, sobre:

1.4.7. Estudios de Impacto Ambiental

2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:

2.1. Ejecutar directamente o concesionar la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural de carácter multidistrital que sean indispensables para la producción, el comercio, el transporte y la comunicación de la provincia, tales como corredores viales, vías troncales, puentes, parques, parques industriales, embarcaderos, terminales terrestres, y otras similares, en coordinación con las municipalidades distritales o provinciales contiguas, según sea el caso; de conformidad con el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Desarrollo Regional.

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

3.1. Aprobar el plan urbano o rural distrital, según corresponda, con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia.

3.2. Autorizar y fiscalizar la ejecución del plan de obras de servicios públicos o privados que afecten o utilicen la vía pública o zonas aéreas, así como sus modificaciones; previo cumplimiento de las normas sobre impacto ambiental.

(...)

4. Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales:

4.1. Ejecutar directamente o proveer la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural que sean indispensables para el desenvolvimiento de la vida del vecindario, la producción, el comercio, el transporte y la comunicación en el distrito, tales como pistas o calzadas, vías, puentes, parques, mercados, canales de irrigación, locales comunales, y obras similares, en coordinación con la municipalidad provincial respectiva.

(...)

En relación con la gestión vial provincial, existen los Institutos Viales Provinciales, entidades autónomas descentralizadas del gobierno local. Son entidades creadas para la gestión de la red de caminos vecinales del ámbito provincial. En su Consejo Directivo participan todos los alcaldes distritales de la provincia y es presidido por el alcalde provincial.¹⁶

En el caso del sector transportes, para los gobiernos regionales y locales se han identificado cuatro competencias vinculadas a doce procesos esenciales.¹⁷ Aquí mostramos los alcances de cada atribución por proceso, según el respectivo nivel de gobierno y que resultan relevantes para este manual.

¹⁶ Decreto Supremo 036-2003-PCM, <https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2003/proceso-descentralizacion-bases/pdf/05A01.pdf>; Decreto Supremo 088-2003-PCM, <https://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/temas/descentralizacion/pdf/07A02.pdf>; Resolución Presidencial 057-CND-P-2004, <https://shorturl.at/cpCFG>; Decreto Supremo 032-2005-EF, <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/225762-032-2005-ef>.

¹⁷ Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones de los sectores Transportes y Comunicaciones en los niveles de gobierno nacional, regional y local, aprobada a través del Decreto Supremo 019-2011-MTC, <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/344789-019-2011-mtc>.



**MATRIZ DE DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS Y DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES DE
LOS SECTORES TRANSPORTES Y COMUNICACIONES EN LOS NIVELES DE GOBIERNO
NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL**

INFRAESTRUCTURA VIAL

IV: COMPETENCIA: Infraestructura de Transportes

8. PROCESO ESENCIAL: Infraestructura Vial

Atribución	Niveles de Gobierno		
	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
POLÍTICAS, NORMATIVIDAD Y REGULACIÓN	Formular la política nacional y sectorial de infraestructura vial, en coordinación con los otros niveles de gobierno y sectores vinculados.	Formular y aprobar la política regional de infraestructura vial, de conformidad con la política nacional y sectorial.	Formular y aprobar la política local de infraestructura vial, de conformidad con la política nacional y regional.
	Formular y aprobar cuando corresponda, normas, regulaciones y lineamientos técnicos, de alcance nacional, en infraestructura vial.	Formular y aprobar normas suplementarias en infraestructura vial de nivel regional, en concordancia con las normas nacionales.	Formular y aprobar normas suplementarias en infraestructura vial de nivel local, en concordancia con las normas nacionales y regionales.
PLANEAMIENTO	Formular y aprobar planes de infraestructura vial de alcance nacional.	Formular y aprobar planes de infraestructura vial de nivel regional, en concordancia con los planes sectoriales de alcance nacional.	Formular y aprobar planes de infraestructura vial de nivel local, en concordancia con los planes sectoriales de alcance nacional y regional.
	Administrar y ejecutar el desarrollo y conservación de la Red Vial Nacional.	Administrar y ejecutar el desarrollo y conservación de la Red Vial Departamental o Regional.	Administrar y ejecutar el desarrollo y conservación de la Red Vial Vecinal o Rural y vías urbanas de su jurisdicción.
	Conducir y ejecutar planes, programas y proyectos de alcance nacional, en infraestructura vial.	Conducir y ejecutar planes, programas y proyectos regionales, en infraestructura vial.	Conducir y ejecutar planes, programas y proyectos locales, en infraestructura vial.

ADMINISTRACIÓN Y EJECUCIÓN	Fiscalizar la gestión de la red vial nacional.	Fiscalizar la gestión de la red vial departamental o regional.	Fiscalizar la gestión de la red vial vecinal o rural y vías urbanas de su jurisdicción.
	Fiscalizar el cumplimiento de normas técnicas y administrativas para la gestión de la infraestructura vial a nivel nacional.	Fiscalizar el cumplimiento de normas técnicas y administrativas para la gestión de la infraestructura vial de nivel regional.	Fiscalizar el cumplimiento de normas técnicas y administrativas para la gestión de la infraestructura vial de nivel local y vías urbanas de su jurisdicción.
	Ejercer las potestades sancionadoras y coactiva por incumplimiento de las normas y regulación en infraestructura vial de nivel nacional.	Ejercer las potestades sancionadoras y coactiva por incumplimiento de las normas y regulación en infraestructura vial de nivel regional.	Ejercer las potestades sancionadoras y coactiva por incumplimiento de las normas y regulación en infraestructura vial de nivel local.

MATRIZ DE DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS Y DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES DE LOS SECTORES TRANSPORTES Y COMUNICACIONES EN LOS NIVELES DE GOBIERNO NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL

GESTIÓN AMBIENTAL DE TRANSPORTES

IV: COMPETENCIA: Infraestructura de Transportes

12. PROCESO ESENCIAL: Gestión ambiental de Transportes

Atribución	Niveles de Gobierno		
	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
POLÍTICAS, NORMATIVIDAD Y REGULACIÓN	Formular lineamientos de política sectorial de gestión ambiental en materia de transportes, en el marco de la Política Nacional del Ambiente y en coordinación con los otros niveles de gobierno y sectores vinculados.	Formular y aprobar lineamientos de política regional de gestión ambiental en materia de transportes, en el marco de los lineamientos de política sectorial y Política Nacional del Ambiente.	Formular y aprobar lineamientos de política local de gestión ambiental en materia de transportes, en el marco de los lineamientos de política sectorial y Política Nacional del Ambiente.



	<p>Formular y aprobar cuando corresponda, normas, regulaciones y lineamientos técnicos, de gestión ambiental en materia de transportes, en el marco de las normas nacionales.</p>	<p>Formular y aprobar normas complementarias de gestión ambiental en materia de transportes de nivel regional, en el marco de las normas nacionales.</p>	<p>Formular y aprobar normas complementarias de gestión ambiental en materia de transportes de nivel local, en el marco de las normas nacionales y regionales.</p>
PLANEAMIENTO	<p>Planificar acciones de gestión ambiental en materia de transportes de alcance nacional; y proponer su incorporación en el Plan Nacional de Acción Ambiental.</p>	<p>Planificar acciones de gestión ambiental en materia de transportes de alcance regional; y proponer su incorporación en el Plan Regional de Acción Ambiental.</p>	<p>Planificar acciones de gestión ambiental en materia de transportes de su competencia; y proponer su incorporación en el Plan Local de Acción Ambiental.</p>
	<p>Conducir el proceso de certificación ambiental de proyectos en materia de transporte de alcance nacional; y los que señale el ente rector del SEIA.</p>	<p>Conducir el proceso de certificación ambiental de proyectos en materia de transporte de alcance regional; y los que señale el ente rector del SEIA.</p>	<p>Conducir el proceso de certificación ambiental de proyectos en materia de transporte de alcance local; y los que señale el ente rector del SEIA.</p>
ADMINISTRACIÓN Y EJECUCIÓN	<p>Fiscalizar el cumplimiento de normas, regulaciones y lineamientos técnicos de gestión ambiental, en materia de transportes de alcance nacional, en el marco del SINEFA.</p>	<p>Fiscalizar el cumplimiento de normas de gestión ambiental, en materia de transportes de nivel regional, en el marco del SINEFA.</p>	<p>Fiscalizar el cumplimiento de normas de gestión ambiental, en materia de transportes de su competencia, en el marco del SINEFA.</p>
	<p>Ejercer las potestades sancionadoras y coactiva por incumplimiento de las normas y regulación de gestión ambiental, en materia de transportes de nivel nacional, conforme la normatividad vigente.</p>	<p>Ejercer las potestades sancionadoras y coactiva por incumplimiento de las normas y regulación de gestión ambiental, en materia de transportes de nivel regional, conforme la normatividad vigente.</p>	<p>Ejercer las potestades sancionadoras y coactiva por incumplimiento de las normas y regulación de gestión ambiental, en materia de transporte de nivel local y urbano, conforme la normatividad vigente.</p>

SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN	Supervisar el cumplimiento de programas y planes de manejo en los estudios de impacto ambiental de proyectos de transporte y otros instrumentos de gestión ambiental de ámbito nacional.	Supervisar el cumplimiento de programas y planes de manejo en los estudios de impacto ambiental de proyectos de transporte y otros instrumentos de gestión ambiental, de ámbito regional.	Supervisar el cumplimiento de programas y planes de manejo en los estudios de impacto ambiental de proyectos de transporte y otros instrumentos de gestión ambiental, de ámbito local.
	Supervisar el cumplimiento de los lineamientos de política sectorial y la normativa, en materia ambiental de transporte de alcance nacional.	Supervisar el cumplimiento de los lineamientos de política regional y la normativa, en materia ambiental de transporte de alcance regional.	Supervisar el cumplimiento de los lineamientos de política local y la normativa, en materia ambiental de transporte de alcance local.

Es oportuno señalar que para el año 2021, ya se ha concluido con el proceso de transferencia de funciones sectoriales específicas en materia de Transportes en todos los gobiernos regionales, y queda pendiente solamente la Municipalidad de Lima.¹⁸ En lo que respecta a la gestión ambiental de transportes, aún falta transferir la función referida a la certificación ambiental. El MTC ya ha suscrito convenios de delegación de competencias con los gobiernos regionales de Piura, San Martín, Pasco y Arequipa y está en curso la implementación de convenios con otros 19 gobiernos regionales.

5.4. MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM)

El Ministerio del Ambiente (MINAM) promueve en el ámbito nacional la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, la puesta en valor de la diversidad biológica y la calidad ambiental en beneficio de las personas y el entorno.

Asimismo, formula, planifica, dirige, ejecuta, evalúa y supervisa la Política Nacional del Ambiente, el Sistema Nacional de Gestión Ambiental y el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

Cuenta con funciones y competencias orientadas a contribuir con la mitigación del cambio climático y la puesta en valor de nuestro capital natural, previniendo la pérdida de bosques y fortaleciendo la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica del Perú.

¹⁸ Plan Anual de Transferencia de Funciones de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales – Sector Transportes y Comunicaciones del año 2021, <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-plan-anual-de-transferencia-d-decreto-supremo-n-096-2021-pcm-1952568-4/>



5.4.1. Legislación pertinente

Como ya hemos visto en los párrafos anteriores, el MINAM, como ente rector, tiene la competencia en todo el territorio nacional para evaluar y supervisar toda actividad que ponga en riesgo los recursos naturales y colabore con el cambio climático. Sin perjuicio de ello, cabe resaltar que las autoridades sectoriales cuentan también con competencias ambientales según lo dispuesto por sus respectivas leyes especiales. A continuación, en el siguiente cuadro, repasamos el Reglamento de Organización y Funciones del MINAM:

REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

DECRETO SUPREMO 002-2017-MINAM

TÍTULO I DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Naturaleza jurídica

El Ministerio del Ambiente es un Ministerio del Poder Ejecutivo con personería jurídica de derecho público y constituye pliego presupuestal. La organización y funciones de sus órganos se regulan en la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones.

Artículo 2.- Jurisdicción

El Ministerio del Ambiente ejerce sus funciones a nivel nacional en el marco de sus competencias. Tiene su domicilio legal en la provincia y ciudad de Lima.

Artículo 3.- Competencias y Funciones Generales

El Ministerio del Ambiente ejerce a nivel nacional en el ámbito de sus competencias, las siguientes materias: Conservación y Uso Sostenible de los Recursos Naturales, Diversidad Biológica y las Áreas Naturales Protegidas, Calidad Ambiental, Cambio Climático, Gestión y Manejo de Residuos Sólidos, Manejo de Suelos, Gobernanza Ambiental y las demás materias que se establecen por ley, en coordinación con los sectores competentes, según corresponda.

Asimismo, comprende las acciones técnico-normativas de alcance nacional en materia de regulación ambiental, entendiéndose como tal el establecimiento de la política, la normatividad específica, la información, la fiscalización, el control y la potestad sancionadora por el incumplimiento de las normas ambientales en el ámbito de su competencia, la misma que puede ser ejercida a través de sus organismos públicos adscritos correspondientes.

Ejerce sus competencias a través del cumplimiento de funciones, considerando los enfoques de derechos humanos, género, discapacidad, intercultural, entre otros, orientadas a la obtención de resultados que impacten en el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo del país.

Contribuye, en el ámbito de su competencia, en la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, en coordinación con la entidad responsable y, demás entidades vinculadas con los ámbitos de dicha política.

El Ministerio del Ambiente tiene las siguientes funciones generales:

3.1 Funciones Rectoras:

- a) Formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la Política Nacional del Ambiente, aplicable a todos los niveles de gobierno.
- b) Garantizar el cumplimiento de las normas ambientales, realizando funciones de fiscalización, supervisión, evaluación y control, así como ejercer la potestad sancionadora en materia de su competencia y dirigir el régimen de fiscalización y control ambiental y el régimen de incentivos en el marco de la ley de la materia.

- c) Coordinar la implementación de la política nacional ambiental con los sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- d) Prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de las funciones transferidas en el marco de la descentralización.
- e) Las demás que señale la ley.

3.2 Funciones Técnico-Normativas:

- a) Aprobar las disposiciones normativas de su competencia.
- b) Coordinar con el ente rector del sistema administrativo de defensa jurídica del Estado y asegurar el funcionamiento de la Procuraduría Pública como órgano de defensa jurídica.
- c) Promover y suscribir convenios de colaboración interinstitucional a nivel nacional e internacional, en el ámbito de su competencia y de acuerdo a ley.
- d) Resolver los recursos impugnativos interpuestos contra las resoluciones y los actos administrativos relacionados con sus competencias.
- e) Promover la solución de conflictos ambientales a través de los mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos, constituyéndose en la instancia previa obligatoria al órgano jurisdiccional en materia ambiental.
- f) Formular y aprobar planes, programas y proyectos en el ámbito de su sector.
- g) Las demás que señale la normativa aplicable.

3.3 Funciones Específicas:

- a) Formular, aprobar, coordinar, supervisar, ejecutar y evaluar el Plan Nacional de Acción Ambiental y la Agenda Nacional de Acción Ambiental.
- b) Dirigir el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- c) Contribuir en la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.
- d) Establecer los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes y en el marco de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.
- e) Elaborar los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP), de acuerdo con los planes respectivos. Deben contar con la opinión del sector correspondiente y ser aprobados mediante Decreto Supremo.
- f) Aprobar los lineamientos, las metodologías, los procesos y los planes para la aplicación de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP), en los diversos niveles de gobierno.
- g) Dirigir el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el Sistema Nacional de Información Ambiental.
- h) Establecer los criterios y procedimientos para la formulación, coordinación y ejecución de los planes de descontaminación y recuperación de ambientes degradados.
- i) Dirigir el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), de carácter nacional.
- j) Evaluar las propuestas de establecimiento de áreas naturales protegidas y proponerlas al Consejo de Ministros para su aprobación.
- k) Implementar los acuerdos ambientales internacionales y presidir las respectivas comisiones nacionales.
- l) Promover y coordinar la adecuada gestión de residuos sólidos, la protección de la calidad del aire, el control del ruido y de las radiaciones no ionizantes y sancionar su incumplimiento.



- m) Supervisar el funcionamiento de los Organismos Públicos adscritos al Ministerio y garantizar que su actuación se enmarque en los objetivos de la Política Nacional del Ambiente.
- n) Formular y proponer la política y las estrategias nacionales de gestión de los recursos naturales, y de la diversidad biológica.
- o) Promover la investigación científica, la innovación tecnológica y la información en materia ambiental, así como el desarrollo y uso de tecnologías, prácticas y procesos de producción, comercialización y consumo limpios.
- p) Promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible y fomentar una cultura ambiental nacional.
- q) Elaborar el informe sobre el estado del ambiente y la valoración del patrimonio natural de la Nación.
- r) Ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión por las infracciones a la legislación ambiental y de acuerdo al procedimiento que se debe aprobar para tal efecto, ejerciendo la potestad de ejecución coactiva en los casos que corresponde.
- s) Declarar emergencias ambientales, en coordinación con el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), el Ministerio de Salud, los gobiernos regionales y gobiernos locales u otras entidades competentes y disponer su prórroga o levantamiento, según corresponda.
- t) Revisar aleatoriamente los estudios de impacto ambiental aprobados por las autoridades competentes, con la finalidad de coadyuvar al fortalecimiento y transparencia del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- u) Aprobar las Evaluaciones Ambientales Estratégicas de políticas, planes y programas del ámbito sectorial, regional y local.
- v) Coordinar y hacer seguimiento, en su rol de ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, del adecuado ejercicio de las competencias ambientales en los diversos niveles de gobierno.
- w) Las demás funciones que señale la normativa aplicable.

5.5. ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, que se encarga de la supervisión, fiscalización, evaluación, control y sanción en materia ambiental. Es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.¹⁹

El Servicio de Información Nacional y Denuncias Ambientales (SINADA) le permite a la población informar y alertar al Estado sobre cualquier daño que se produzca al ambiente. Es un servicio por medio del cual las denuncias ambientales de los ciudadanos son recibidas, tratadas e investigadas, con la finalidad de preservar las condiciones del suelo, el aire, el agua y los recursos naturales.

¹⁹ Decreto Legislativo 1013, <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/Creación-MINAM-D.Legislativo.1013.pdf>; Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=12165



5.5.1. Legislación pertinente

En los siguientes cuadros, mostramos las funciones de la OEFA. No solo debe recibir y atender las denuncias ambientales de la ciudadanía, sino que también debe sancionar— en el ámbito de sus competencias—dichas denuncias, con el apoyo de la fuerza pública y de la misma ciudadanía de ser necesario.

DECRETO LEGISLATIVO 1013, QUE APRUEBA LA LEY DE CREACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL – CREACIÓN DE ORGANISMOS PÚBLICOS ADSCRITOS AL MINISTERIO DEL AMBIENTE

1.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental –OEFA, como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde. Sus funciones básicas serán las siguientes:

- a) Dirigir y supervisar la aplicación del régimen común de fiscalización y control ambiental y el régimen de incentivos previstos en la Ley 28611, Ley General del Ambiente, así como fiscalizar y controlar directamente el cumplimiento de aquellas actividades que le correspondan por Ley.
- b) Ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión, por las infracciones que sean determinadas y de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto, ejerciendo su potestad de ejecución coactiva, en los casos que corresponda.
- c) Elaborar y aprobar el plan anual de fiscalización ambiental, así como elaborar el informe de resultados de aplicación del mismo.
- d) Realizar acciones de fiscalización ambiental en el ámbito de su competencia.
- e) Supervisar que las entidades competentes cumplan con las funciones de fiscalización establecidas por la legislación vigente.
- f) Emitir opinión técnica sobre los casos de infracción ambiental que puedan dar lugar a la acción penal por la comisión de los delitos tipificados en la legislación pertinente.
- g) Informar al Ministerio Público de aquellos hechos de naturaleza penal que conozca en el ejercicio de su función.



TÍTULO II

ENTIDADES COMPETENTES

Artículo 4°.- Autoridades competentes

Forman parte del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental: a) El Ministerio del Ambiente (MINAM). b) El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). c) Las Entidades de Fiscalización Ambiental, Nacional, Regional o Local.

Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

(...)

TÍTULO III

ÓRGANOS Y FUNCIONES DEL OEFA

CAPÍTULO I: CONSEJO DIRECTIVO

Artículo 8°.- Consejo Directivo

8.1 El Consejo Directivo es el órgano máximo del OEFA, entre sus principales funciones está definir la Política Institucional, así como aprobar el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

8.2 Está integrado por cinco (5) miembros designados mediante resolución suprema cuya composición es la siguiente: dos (2) miembros designados a propuesta del MINAM, uno de los cuales lo presidirá y tiene voto dirimente y, tres (3) designados dentro de los elegidos mediante concurso público conforme a las reglas que establezca el Reglamento de Organización y Funciones de la entidad. La designación en el cargo tendrá un plazo de duración de cinco (5) años.

8.3 Los requisitos para ser miembro del Consejo Directivo, así como las causales de remoción de los mismos se establecerán en el Reglamento de Organización y Funciones respectivo.

Artículo 9°.- Domicilio

El OEFA tiene domicilio legal y sede principal en la ciudad de Lima, pudiendo establecer oficinas desconcentradas en cualquier lugar del territorio nacional.

CAPÍTULO II: DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El OEFA contará con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el Tribunal es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esto se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley. El TFA estará conformado por cinco (5) vocales designados mediante Resolución Suprema, por un período de cuatro años; el presidente será designado a propuesta del MINAM y tendrá voto dirimente, los cuatro (4) restantes serán designados previo concurso público efectuado conforme a lo que establezca el Reglamento de Organización y Funciones de la entidad.

10.2 Los miembros del Tribunal no podrán simultáneamente ser miembros del Consejo Directivo del OEFA.

CAPÍTULO III: FUNCIONES DEL OEFA

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

- a) Función Evaluadora: comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que realiza el OEFA, según sus competencias, para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales.
- b) Función Supervisora Directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las normas, obligaciones e incentivos establecidos en la regulación ambiental por parte de los administrados.
- c) Función Supervisora de Entidades Públicas: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las Entidades de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local.
- d) Función Fiscalizadora y Sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.
- e) Función Normativa: comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, y otras de carácter general referidas a intereses, obligaciones o derechos de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que fiscaliza.

Artículo 12°.- Supervisión y fiscalización por terceros

12.1 Las funciones establecidas en el presente capítulo, a excepción de la normativa y la sancionadora, podrán ser ejercidas a través de terceros en lo que corresponda.

12.2 El OEFA establecerá los criterios y procedimientos específicos para la calificación y clasificación de los terceros que podrán ejercer dichas funciones, así como los procedimientos para la contratación, designación y ejecución de las tareas de supervisión que realizarán.

12.3 El Reglamento podrá disponer la asunción de los costos de la supervisión y fiscalización por parte de los administrados.

Artículo 13°.- Inspección de actividades y/o instalaciones

El OEFA, dentro del ámbito de sus funciones, establecerá el Régimen de Inspección, a través del cual los supervisados deberán presentar la documentación que acredite que sus actividades y/o instalaciones cumplen con la normatividad ambiental, y con los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental.

Artículo 14°.- Apoyo de la fuerza pública, de los sectores, de los gobiernos regionales, de los municipios y de la ciudadanía

14.1 EL OEFA podrá requerir el auxilio de la fuerza pública para el desempeño de sus funciones, el mismo que será prestado de inmediato bajo responsabilidad.

14.2 Las autoridades sectoriales, así como los Gobiernos Regionales y Locales que en el ejercicio de sus funciones tomen conocimiento de incumplimientos ambientales, que son materia de fiscalización por parte del OEFA deberán, en el término de la distancia, poner tal situación en conocimiento de dicha dependencia. Asimismo, deberán brindar, junto con la ciudadanía en general, el apoyo y facilidades necesarias para el adecuado cumplimiento de las funciones del OEFA.



Artículo 15°.- Facultades de fiscalización

El OEFA, directamente o a través de terceros, puede ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de sus funciones de fiscalización, para lo cual contará con las siguientes facultades:

- a. Realizar fiscalizaciones sin previo aviso en aquellos establecimientos o lugares sujetos a fiscalización.
- b. Hacerse acompañar en las visitas de fiscalización, por peritos y técnicos, que estime necesario para el mejor desarrollo de la función fiscalizadora.
- c. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para:
 - c.1 Requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales.
 - c.2 Exigir la presencia del empresario o de sus representantes y encargados, y de cualesquiera incluidos en su ámbito de actuación, en el centro fiscalizado o en las oficinas públicas designadas por el fiscalizador actuante.
 - c.3 Examinar en el establecimiento y lugar fiscalizado la documentación con relevancia en la verificación del cumplimiento de la legislación ambiental, tales como: registros, programas informáticos y archivos en soporte magnético, declaraciones oficiales y cualesquiera otros relacionados con las materias sujetas a fiscalización; obtener copias y extractos de los documentos para anexarlos al expediente administrativo así como requerir la presentación de dicha documentación en las oficinas públicas que se designen al efecto.
 - c.4 Tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, realizar mediciones, obtener fotografías, videos, grabación de imágenes, levantar croquis y planos, siempre que se notifique al sujeto fiscalizado o a su representante.
- d. Recabar y obtener información, datos o antecedentes con relevancia para la función fiscalizadora, guardando confidencialidad exigida por ley respecto de los mismos.

Artículo 16°.- Auxilio y colaboración

16.1 El Sector Público y cuantas personas ejerzan funciones públicas están obligados a prestar colaboración a las labores de fiscalización cuando les sea solicitada como necesaria para el ejercicio de la función fiscalizadora y a facilitar la información de que dispongan. La cesión de información, antecedentes y datos con relevancia para el ejercicio de la función fiscalizadora, incluso cuando sean objeto de tratamiento informatizado, no requerirá el consentimiento de los afectados.

16.2 Los Juzgados y Tribunales facilitan a los fiscalizadores, de oficio o a petición de los mismos, los datos con relevancia para la función fiscalizadora que se desprendan de las reclamaciones que conozcan, siempre que no resulten afectados por la reserva procesal.

TÍTULO IV

POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA DEL OEFA

CAPÍTULO I: REGLAS GENERALES

Artículo 17°.- Infracciones

Las conductas sancionables administrativamente por infracciones ambientales son las previstas en la Ley 28611, Ley General del Ambiente, y demás leyes sobre la materia.

Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

Artículo 19°.- Clasificación de infracciones y sanciones

19.1 Las infracciones se clasifican como Leves, Graves y Muy Graves. Su determinación debe fundamentarse en la afectación a la salud, al ambiente, en su potencialidad o certeza de daño, en la extensión de sus efectos, y otros criterios que puedan ser definidos por las autoridades del Sistema.

19.2 El Ministerio del Ambiente, a propuesta del OEFA, aprobará la escala de sanciones donde se establecerá las sanciones aplicables para cada tipo de infracción, tomando como base las sanciones establecidas en el artículo 136° de la Ley General del Ambiente.

Artículo 20°.- Gastos para la obtención de medios probatorios

Si en el procedimiento sancionador o en la instrucción preliminar, a solicitud de parte, se ofreciera la actuación de pruebas que implica que se incurra en gastos no previstos en la instrucción, estos serán de cargo del solicitante. Dichas pruebas se actuarán una vez que este haya realizado el respectivo depósito.

CAPÍTULO II: DISPOSICIÓN DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Artículo 21°.- Medidas cautelares

21.1 Antes de iniciarse un procedimiento sancionador o en cualquier etapa del procedimiento se podrán ordenar medidas cautelares previamente a la determinación de la responsabilidad de los administrados, cuando ello resulte necesario para prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

21.2 Las autoridades competentes podrán ordenar medidas cautelares genéricas o específicas tales como:

- a) Decomiso temporal de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) Paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- c) Cierre temporal, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) Otras que sean necesarias para evitar un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales, o la salud de las personas.

21.3 Las mismas deben ser adoptadas teniendo en consideración el Principio de Razonabilidad, y deben ser debidamente fundamentadas. La presente norma se rige bajo lo dispuesto por el artículo 146° de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

21.4 En cualquier etapa del procedimiento se podrá suspender, modificar o revocar la medida cautelar, de considerarse pertinente.

21.5 El incumplimiento de una medida cautelar por parte de los administrados acarrea la imposición de una multa coercitiva no menor a una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT) ni mayor a cien (100) UIT. La multa coercitiva deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva.

21.6 En caso de persistirse el incumplimiento se podrá imponer una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que se cumpla con la medida ordenada.

Artículo 22°.- Medidas correctivas

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



22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica. e) Otras que se consideren necesarias para revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
- f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

22.3 Las medidas correctivas deben ser adoptadas teniendo en consideración el Principio de Razonabilidad y estar debidamente fundamentadas. La presente norma se rige bajo lo dispuesto por el artículo 146° de la Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que resulte aplicable.

22.4 El incumplimiento de una medida correctiva por parte de los administrados acarrea la imposición automática de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT. La multa coercitiva deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva.

22.5 En caso de persistirse el incumplimiento se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que se cumpla con la medida ordenada.

Artículo 23°.- Medidas de restauración, rehabilitación, reparación, compensación y de recuperación del Patrimonio Natural de la Nación

23.1 Sin perjuicio de imponer cualquiera de las sanciones establecidas, la autoridad competente puede además obligar a la persona natural o jurídica responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, o a compensarla en términos ambientales cuando lo anterior no fuera posible, de conformidad con el artículo IX de la Ley 28611, Ley General del Ambiente.

23.2 También puede la autoridad competente recuperar, retener o decomisar bienes, o productos derivados de los mismos, que se hayan originado como consecuencia de la extracción o aprovechamiento ilegal de los recursos naturales, en tanto constituyen Patrimonio Natural de la Nación de conformidad con la Constitución Política. A tal efecto, se emitirá la norma administrativa específica para la aplicación de esta disposición.

CAPÍTULO III: INSTANCIAS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Artículo 24°.- Instancias

El procedimiento administrativo sancionador estará conformado por dos (02) instancias administrativas, siendo que los recursos de apelación interpuestos contra resoluciones de sanción impuestas por el órgano de primera instancia, serán tramitados ante el TFA del OEFA, quien los resolverá en última instancia administrativa.



Foto: Diego Pérez

5.6. SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE (SERFOR)

El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) tiene como función principal promover la gestión sostenible de la flora y fauna silvestre del país. Define políticas y emite normas para impulsar el desarrollo del sector forestal y de fauna silvestre, y trabaja con los gobiernos regionales, locales, organizaciones indígenas, campesinas y civiles para asegurar la sostenibilidad de los bosques y otros ecosistemas de vegetación silvestre y el comercio legal de sus recursos.²⁰

5.6.1. Legislación pertinente

Es el ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre y recibe todas las denuncias a nivel nacional sobre infracciones y delitos en materia forestal y de fauna silvestre. Asimismo, debe ser el ente que sancione dichas denuncias, siempre dentro del marco de sus competencias. Como resultado de la denuncia presentada se podrá aplicar lo dispuesto en la Resolución de Dirección Ejecutiva 008-2020-MINAGRI-SERFOR-DE que aprueba los “Lineamientos para el ejercicio de la potestad sancionadora y desarrollo del procedimiento administrativo sancionador”, uniformizando los criterios y el procedimiento empleado para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia forestal y de fauna silvestre.

²⁰ Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. “¿Qué hacemos?” Acceso de 30 de julio de 2021, <https://www.gob.pe/4495-servicio-nacional-forestal-y-de-fauna-silvestre-que-hacemos>

LEY FORESTAL DE FAUNA SILVESTRE

(Ley 29763)

Artículo 150. Punto focal de denuncias

El Serfor es el punto focal nacional de recepción de denuncias de infracciones y delitos en materia forestal y de fauna silvestre. Las denuncias se canalizan a través del Ministerio Público, el Osinfor, el OEFA o la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, según corresponda. El Serfor asegura el tratamiento transparente de las denuncias recibidas, desarrolla mecanismos de coordinación para el correcto flujo de información y denuncia la comisión de delitos en materia forestal ante las instancias pertinentes.

DECRETO SUPREMO 007-2013-MINAGRI

Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR

Artículo 57.- Funciones de la Dirección de Control de la Gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre

- a) Fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de los derechos otorgados bajo su competencia; patrimonio forestal y de fauna silvestre, diferentes a los títulos habilitantes contemplados en la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre; y sancionar las infracciones derivadas de su incumplimiento, respetando las competencias del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades públicas.
- b) Coordinar con las instituciones citadas en el artículo 147 de la Ley 29763 - la LFFS, las acciones de control y vigilancia forestal y de fauna silvestre, así como gestionar las actividades dentro de su competencia.
- e) Efectuar el procedimiento administrativo sancionador, en concordancia con lo dispuesto por la normatividad de la materia, e imponer las sanciones administrativas correspondientes. f) Ser el punto focal nacional de recepción de denuncias de infracciones y delitos en materia forestal y de fauna silvestre.

5.7. SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (SERNANP)

El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) es la institución encargada de la conservación de las ANP, su diversidad biológica y el mantenimiento de sus servicios ambientales. Es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE). Debe realizar sus funciones en coordinación con gobiernos regionales, locales y los propietarios de predios conocidos como áreas de conservación privadas.

5.7.1. Legislación pertinente

Dentro de sus funciones está el emitir opinión sobre todos los proyectos normativos que involucren a las ANP, además de aprobar las normas y establecer los criterios técnicos y administrativos, así como los procedimientos para el establecimiento y gestión de dichas áreas naturales. Asimismo, dirige el SINANPE y asegura su correcto funcionamiento. Como función de mayor relevancia para este manual, establece mecanismos de control y fiscalización, así como las infracciones y sanciones administrativas correspondientes, sean estas multas, comisos, inmovilización, clausura o suspensión, según las leyes que presentamos en el siguiente cuadro.

**REGLAMENTO DE ORGANIZACION Y FUNCIONES DEL SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS
NATURALES PROTEGIDAS (SERNANP)**

DECRETO SUPREMO 006-2008-MINAM

**TITULO I
DE LAS DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 3°.- Funciones Generales

Son funciones generales del SERNANP:

- a) Dirigir el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SINANPE en su calidad de ente rector de las Áreas Naturales Protegidas y asegurar su funcionamiento como sistema unitario.
- b) Aprobar las normas y establecer los criterios técnicos y administrativos, así como los procedimientos para el establecimiento y gestión de las Áreas Naturales Protegidas - ANP.
- c) Gestionar las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional, sea de forma directa o a través de terceros bajo las modalidades que establece la legislación de la materia.
- d) Orientar y apoyar técnicamente la gestión de las Áreas Naturales Protegidas cuya administración está a cargo de los gobiernos regionales, locales y propietarios de predios reconocidos como áreas de conservación privada.
- e) Aprobar los instrumentos de gestión y planificación de las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y de las áreas de conservación privada, como son el Plan Maestro, los Planes específicos y otros establecidos en la ley.
- f) Organizar, dirigir y administrar el Catastro Oficial de las Áreas Naturales Protegidas y gestionar la inscripción respectiva en los Registros Públicos correspondientes.
- g) Establecer las infracciones y sanciones administrativas correspondientes.
- h) Ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y en las áreas de conservación privada, aplicando las sanciones correspondientes de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto.
- i) Supervisar y monitorear las actividades que se realicen en las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y sus zonas de amortiguamiento, velando por el cumplimiento de la normatividad, los planes aprobados y los contratos y convenios que se suscriban.
- j) Otorgar derechos de uso y aprovechamiento a través de concesiones autorizaciones y permisos u otros mecanismos para realizar actividades inherentes a los objetivos y funciones de las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional.
- k) Promover, otorgar y regular derechos por los servicios ambientales y otros mecanismos similares generados por las Áreas Naturales Protegidas bajo su administración.
- l) Aprobar los criterios técnicos aplicables para la emisión de opiniones previas vinculantes a la autorización de proyectos, obras o actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales o habilitación de infraestructura en Áreas Naturales Protegidas y sus zonas de amortiguamiento.
- m) Emitir opinión técnica de oficio y a pedido de parte en los temas de su competencia.
- n) Emitir opinión sobre todos los proyectos normativos que involucren Áreas Naturales Protegidas.
- o) Asegurar la coordinación interinstitucional entre las entidades del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales que actúan, intervienen o participan, directa o indirectamente, en la gestión de las Áreas Naturales Protegidas.
- p) Desarrollar la gestión de las áreas naturales protegidas considerando criterios de sostenibilidad financiera.





Foto: Diego Pérez

5.8. MINISTERIO DE CULTURA

El Ministerio de Cultura (MINCUL) existe, entre otras razones, para realizar acciones de conservación y protección del patrimonio cultural. Además, planifica y gestiona, con todos los niveles de gobierno, actividades que permitan el desarrollo de los pueblos amazónicos, andinos y afroperuanos, buscando el fortalecimiento de la ciudadanía y la identidad cultural.

5.8.1. Legislación pertinente

Es el ente encargado de velar por los pueblos indígenas u originarios. Para dicho fin, existen mecanismos como la consulta previa, por ejemplo, y la salvaguarda y protección a los pueblos en situación de aislamiento o no contactados. El Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura es el órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo.

La consulta previa (que ya definimos en la sección 4.8) es el mecanismo de diálogo entre pueblos indígenas y el Estado más importante. El objetivo es que se alcancen acuerdos sobre las medidas administrativas y legislativas que puedan afectar los derechos colectivos de los pueblos.

**LEY 29785, DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS
U ORIGINARIOS, RECONOCIDO EN EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN
INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)**

TÍTULO I

ASPECTOS GENERALES

(...)

Artículo 2. Derecho a la consulta

Es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos. La consulta a la que hace referencia la presente Ley es implementada de forma obligatoria solo por el Estado.

Artículo 3. Finalidad de la consulta

La finalidad de la consulta es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios respecto a la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente, a través de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos.

Artículo 4. Principios

Los principios rectores del derecho a la consulta son los siguientes:

1. Oportunidad. El proceso de consulta se realiza de forma previa a la medida legislativa o administrativa a ser adoptada por las entidades estatales.
2. Interculturalidad. El proceso de consulta se desarrolla reconociendo, respetando y adaptándose a las diferencias existentes entre las culturas y contribuyendo al reconocimiento y valor de cada una de ellas.
3. Buena fe. Las entidades estatales analizan y valoran la posición de los pueblos indígenas u originarios durante el proceso de consulta, en un clima de confianza, colaboración y respeto mutuo. El Estado y los representantes de las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios tienen el deber de actuar de buena fe, estando prohibidos de todo proselitismo partidario y conductas antidemocráticas.
4. Flexibilidad. La consulta debe desarrollarse mediante procedimientos apropiados al tipo de medida legislativa o administrativa que se busca adoptar, así como tomando en cuenta las circunstancias y características especiales de los pueblos indígenas u originarios involucrados.
5. Plazo razonable. El proceso de consulta se lleva a cabo considerando plazos razonables que permitan a las instituciones u organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios conocer, reflexionar y realizar propuestas concretas sobre la medida legislativa o administrativa objeto de consulta.
6. Ausencia de coacción o condicionamiento. La participación de los pueblos indígenas u originarios en el proceso de consulta debe ser realizada sin coacción o condicionamiento alguno.
7. Información oportuna. Los pueblos indígenas u originarios tienen derecho a recibir por parte de las entidades estatales toda la información que sea necesaria para que puedan manifestar su punto de vista, debidamente informados, sobre la medida legislativa o administrativa a ser consultada. El Estado tiene la obligación de brindar esta información desde el inicio del proceso de consulta y con la debida anticipación.



TÍTULO II

PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A SER CONSULTADOS

Artículo 5. Sujetos del derecho a la consulta

Los titulares del derecho a la consulta son los pueblos indígenas u originarios cuyos derechos colectivos pueden verse afectados de forma directa por una medida legislativa o administrativa.

Artículo 6. Forma de participación de los pueblos indígenas u originarios

Los pueblos indígenas u originarios participan en los procesos de consulta a través de sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales.

Artículo 7. Criterios de identificación de los pueblos indígenas u originarios

Para identificar a los pueblos indígenas u originarios como sujetos colectivos, se toman en cuenta criterios objetivos y subjetivos. Los criterios objetivos son los siguientes:

1. Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional.
2. Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan.
3. Instituciones sociales y costumbres propias.
4. Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional. El criterio subjetivo se encuentra relacionado con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria. Las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos pueden ser identificados también como pueblos indígenas u originarios, conforme a los criterios señalados en el presente artículo. Las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no alteran su naturaleza ni sus derechos colectivos.

TÍTULO III

ETAPAS DEL PROCESO DE CONSULTA

Artículo 8. Etapas del proceso de consulta

Las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa deben cumplir las siguientes etapas mínimas del proceso de consulta:

1. Identificación de la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta.
2. Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados.
3. Publicidad de la medida legislativa o administrativa.
4. Información sobre la medida legislativa o administrativa.
5. Evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente.
6. Proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios.
7. Decisión.

Artículo 9. Identificación de medidas y objeto de consulta

Las entidades estatales deben identificar, bajo responsabilidad, las propuestas de medidas legislativas o administrativas que tienen una relación directa con los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, de modo que, de concluirse que existiría una afectación directa a sus derechos colectivos, se proceda a una consulta previa respecto de tales medidas. Las instituciones u organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios pueden

solicitar la aplicación del proceso de consulta respecto a determinada medida que consideren que les afecta directamente. En dicho caso, deben remitir el petitorio correspondiente a la entidad estatal promotora de la medida legislativa o administrativa y responsable de ejecutar la consulta, la cual debe evaluar la procedencia del petitorio. En el caso de que la entidad estatal pertenezca al Poder Ejecutivo y desestime el pedido de las instituciones u organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios, tal acto puede ser impugnado ante el órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo. Agotada la vía administrativa ante este órgano, cabe acudir ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Artículo 10. Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados

La identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados debe ser efectuada por las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa sobre la base del contenido de la medida propuesta, el grado de relación directa con el pueblo indígena y el ámbito territorial de su alcance.

Artículo 11. Publicidad de la medida legislativa o administrativa

Las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa deben ponerla en conocimiento de las instituciones y organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios que serán consultadas, mediante métodos y procedimientos culturalmente adecuados, tomando en cuenta la geografía y el ambiente en que habitan.

Artículo 12. Información sobre la medida legislativa o administrativa

Corresponde a las entidades estatales brindar información a los pueblos indígenas u originarios y a sus representantes, desde el inicio del proceso de consulta y con la debida anticipación, sobre los motivos, implicancias, impactos y consecuencias de la medida legislativa o administrativa.

Artículo 13. Evaluación interna de las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios

Las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios deben contar con un plazo razonable para realizar un análisis sobre los alcances e incidencias de la medida legislativa o administrativa y la relación directa entre su contenido y la afectación de sus derechos colectivos.

Artículo 14. Proceso de diálogo intercultural

El diálogo intercultural se realiza tanto sobre los fundamentos de la medida legislativa o administrativa, sus posibles consecuencias respecto al ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, como sobre las sugerencias y recomendaciones que estos formulan, las cuales deben ser puestas en conocimiento de los funcionarios y autoridades públicas responsables de llevar a cabo el proceso de consulta. Las opiniones expresadas en los procesos de diálogo deben quedar contenidas en un acta de consulta, la cual contiene todos los actos y ocurrencias realizados durante su desarrollo.

Artículo 15. Decisión

La decisión final sobre la aprobación de la medida legislativa o administrativa corresponde a la entidad estatal competente. Dicha decisión debe estar debidamente motivada e implica una evaluación de los puntos de vista, sugerencias y recomendaciones planteados por los pueblos indígenas u originarios durante el proceso de diálogo, así como el análisis de las consecuencias que la adopción de una determinada medida tendría respecto a sus derechos colectivos reconocidos constitucionalmente en los tratados ratificados por el Estado peruano. El acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios, como resultado del proceso de consulta, es de carácter obligatorio para ambas partes. En caso de que no se alcance un acuerdo, corresponde a las entidades estatales adoptar todas las medidas que resulten necesarias para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios y los derechos a la vida, integridad y pleno desarrollo. Los acuerdos del resultado del proceso de consulta son exigibles en sede administrativa y judicial.



Artículo 16. Idioma

Para la realización de la consulta, se toma en cuenta la diversidad lingüística de los pueblos indígenas u originarios, particularmente en las áreas donde la lengua oficial no es hablada mayoritariamente por la población indígena. Para ello, los procesos de consulta deben contar con el apoyo de intérpretes debidamente capacitados en los temas que van a ser objeto de consulta, quienes deben estar registrados ante el órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo.

TÍTULO IV

OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES ESTATALES RESPECTO AL PROCESO DE CONSULTA

Artículo 17. Entidad competente

Las entidades del Estado que van a emitir medidas legislativas o administrativas relacionadas de forma directa con los derechos de los pueblos indígenas u originarios son las competentes para realizar el proceso de consulta previa, conforme a las etapas que contempla la presente Ley.

Artículo 18. Recursos para la consulta

Las entidades estatales deben garantizar los recursos que demande el proceso de consulta a fin de asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas u originarios.

Artículo 19. Funciones del órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo

Respecto a los procesos de consulta, son funciones del órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo las siguientes:

1. Concertar, articular y coordinar la política estatal de implementación del derecho a la consulta.
2. Brindar asistencia técnica y capacitación previa a las entidades estatales y los pueblos indígenas u originarios, así como atender las dudas que surjan en cada proceso en particular.
3. Mantener un registro de las instituciones y organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios e identificar a las que deben ser consultadas respecto a una medida administrativa o legislativa.
4. Emitir opinión, de oficio o a pedido de cualquiera de las entidades facultadas para solicitar la consulta, sobre la calificación de la medida legislativa o administrativa proyectada por las entidades responsables, sobre el ámbito de la consulta y la determinación de los pueblos indígenas u originarios, a ser consultados.
5. Asesorar a la entidad responsable de ejecutar la consulta y a los pueblos indígenas u originarios que son consultados en la definición del ámbito y características de la consulta.
6. Elaborar, consolidar y actualizar la base de datos relativos a los pueblos indígenas u originarios y sus instituciones y organizaciones representativas.
7. Registrar los resultados de las consultas realizadas. (...)

El reglamento de la ley de consulta (aprobado a través del Decreto Supremo 001-2012-MC) brinda definiciones importantes, delinea con mayor precisión qué debe consultarse y con qué espíritu y describe los pasos que configuran la metodología con la cual los procesos de consulta deben ser implementados.²¹ El reglamento, asimismo, brinda más detalles sobre

²¹ Toda la normativa sobre el derecho a consulta previa (además de materiales didácticos sobre las leyes y sobre los pasos a seguir en los procesos de consulta) se encuentra en la plataforma web del Ministerio de Cultura: <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/>

el rol del Viceministerio de Interculturalidad como órgano técnico especializado en el tema. También detalla el derecho de petición, a través del cual organizaciones representativas de los pueblos indígenas pueden solicitar que se lleve a cabo un proceso de consulta respecto de una medida administrativa o legislativa que pueda afectar sus derechos colectivos

REGLAMENTO DE LA LEY 29785, LEY DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS RECONOCIDO EN EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

DECRETO SUPREMO 001-2012-MC

TÍTULO II

ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO DE CONSULTA

Artículo 5°.- De la obligación de consultar

La obligación de consultar al o los pueblos indígenas deriva del Convenio 169 de la OIT y de la Ley y constituye una responsabilidad del Estado Peruano. Dicha obligación significa que:

- a) Las consultas deben ser formales, plenas y llevarse a cabo de buena fe; debe producirse un verdadero diálogo entre las autoridades gubernamentales y el o los pueblos indígenas, caracterizado por la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo y el deseo sincero de alcanzar un acuerdo o consentimiento; buscando que la decisión se enriquezca con los aportes de los o las representantes del o de los pueblos indígenas, formulados en el proceso de consulta y contenidos en el Acta de Consulta;
- b) Deben establecerse mecanismos apropiados, realizándose las consultas de una forma adaptada a las circunstancias y a las particularidades de cada pueblo indígena consultado;
- c) Las consultas deben realizarse a través de los o las representantes de las organizaciones representativas del o de los pueblos indígenas directamente afectados, acreditados conforme al numeral 10.1 del artículo 10° del Reglamento;
- d) Las consultas deben realizarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento sobre las medidas administrativas o legislativas propuestas. No obstante, el no alcanzar dicha finalidad no implica la afectación del derecho a la consulta;
- e) El derecho a la consulta implica la necesidad de que el pueblo indígena, sea informado, escuchado y haga llegar sus propuestas, buscando por todos los medios posibles y legítimos, previstos en la Ley y en el Reglamento, llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas consultadas mediante el diálogo intercultural. Si no se alcanzara el acuerdo o consentimiento sobre dichas medidas, las entidades promotoras se encuentran facultadas para dictarlas, debiendo adoptar todas las medidas que resulten necesarias para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas y los derechos a la vida, integridad y pleno desarrollo;
- f) La consulta debe tener en cuenta los problemas de accesibilidad que pudieran tener los miembros de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, y sus representantes, de llegar al lugar en donde se realice el proceso de consulta. Debe optarse por lugares que por su fácil acceso permitan lograr el máximo de participación;
- g) Atendiendo a la diversidad de pueblos indígenas existentes y a la diversidad de sus costumbres, el proceso de consulta considera las diferencias según las circunstancias a efectos de llevar a cabo un verdadero diálogo intercultural. Se presta especial interés a la situación de las mujeres, la niñez, personas con discapacidad y los adultos mayores;
- h) El proceso de consulta debe realizarse respetando los usos y tradiciones de los pueblos indígenas, en el marco de lo establecido por la Constitución y las leyes. La participación de las mujeres, en particular en funciones de representación, se realizará conforme a lo señalado en este inciso;



- i) Los pueblos indígenas deben realizar los procedimientos internos de decisión o elección, en el proceso de consulta, en un marco de plena autonomía, y sin interferencia de terceros ajenos a dichos pueblos, respetando la voluntad colectiva;
- j) La obligación del Estado de informar al pueblo indígena, así como la de apoyar la evaluación interna, se circunscribe sólo a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas que participen del proceso de consulta.
- k) Las normas de carácter tributario o presupuestario no serán materia de consulta;
- l) No requieren ser consultadas las decisiones estatales de carácter extraordinario o temporal dirigidas a atender situaciones de emergencia derivadas de catástrofes naturales o tecnológicas que requieren una intervención rápida e impostergable con el objetivo de evitar la vulneración de derechos fundamentales de las personas. El mismo tratamiento reciben las medidas que se dicten para atender emergencias sanitarias, incluyendo la atención de epidemias, así como la persecución y control de actividades ilícitas, en el marco de lo establecido por la Constitución Política del Perú y las leyes vigentes;
- m) Son documentos de carácter público, disponibles, entre otros medios, a través de los portales web de las entidades promotoras: El Plan de Consulta, la propuesta de la medida administrativa o legislativa a consultar, el nombre de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y el de sus representantes, el nombre de los representantes estatales, el Acta de Consulta y el Informe de Consulta; y
- n) La dación de medidas administrativas o legislativas que contravengan lo establecido en la Ley y el Reglamento, vulnerando el derecho a la consulta, pueden ser objeto de las medidas impugnatorias previstas en la legislación...

Artículo 6°.- Forma de participación de los pueblos indígenas u originarios

Los pueblos indígenas u originarios participan en los procesos de consulta a través de sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales.

Artículo 7°.- Sujetos del derecho a la consulta

7.1 Los titulares del derecho a la consulta son el o los pueblos indígenas cuyos derechos colectivos pueden verse afectados de forma directa por una medida legislativa o administrativa.

7.2 Los titulares del derecho a la consulta son el o los pueblos indígenas del ámbito geográfico en el cual se ejecutaría dicha medida o que sea afectado directamente por ella. La consulta se realiza a través de sus organizaciones representativas. Para ello, los pueblos indígenas nombrarán a sus representantes según sus usos, costumbres y normas propias.

Artículo 8°.- Identificación de los sujetos del derecho

8.1 La entidad promotora identifica al o los pueblos indígenas, que pudieran ser afectados en sus derechos colectivos por una medida administrativa o legislativa, y a sus organizaciones representativas, a través de la información contenida en la Base de Datos Oficial.

8.2 En caso la entidad promotora cuente con información que no esté incluida en la Base de Datos Oficial, remitirá la misma al Viceministerio de Interculturalidad para su evaluación e incorporación a dicha Base, de ser el caso.

Artículo 9°.- Derecho de petición

9.1 El o los pueblos indígenas, a través de sus organizaciones representativas, pueden solicitar su inclusión en un proceso de consulta; o la realización del mismo respecto de una medida administrativa o legislativa que consideren pueda afectar directamente sus derechos colectivos. El derecho de petición se ejercerá por una sola vez y nunca simultáneamente. El petitorio debe remitirse a la entidad promotora de la medida dentro de los quince (15) días calendario de publicado el Plan de Consulta respectivo, para el caso de inclusión en consultas que se encuentren

en proceso. En caso el petitorio tenga como objeto solicitar el inicio de un proceso de consulta, dicho plazo correrá desde el día siguiente de la publicación de la propuesta de medida en el Diario Oficial. En este último supuesto, si la propuesta de medida no se hubiera publicado, el derecho de petición se puede ejercer hasta antes de que se emita la medida administrativa o legislativa. La entidad promotora decidirá sobre el petitorio dentro de los siete (7) días calendario de recibido el mismo, sobre la base de lo establecido en el Reglamento y la normativa vigente aplicable.

9.2 En el supuesto de que se deniegue el pedido, las organizaciones representativas de los pueblos indígenas pueden solicitar la reconsideración ante la misma autoridad o apelar la decisión. Si la entidad promotora forma parte del Poder Ejecutivo, la apelación es resuelta por el Viceministerio de Interculturalidad, quien resolverá en un plazo no mayor de siete (7) días calendario, sobre la base de lo establecido en el Reglamento y la normativa vigente aplicable, bajo responsabilidad. Con el pronunciamiento de esta entidad queda agotada la vía administrativa. La apelación, en cualquier supuesto, debe realizarse en cuaderno aparte y sin efecto suspensivo.

9.3 En caso de que el pedido sea aceptado y el proceso de consulta ya se hubiera iniciado, se incorporará al o los pueblos indígenas, adoptando las medidas que garanticen el ejercicio del derecho a la consulta.

(...)

TÍTULO IV

DE LAS FUNCIONES DEL VICEMINISTERIO DE INTERCULTURALIDAD SOBRE EL DERECHO A LA CONSULTA

Artículo 28°.- Funciones del Viceministerio de Interculturalidad

Son funciones del Viceministerio de Interculturalidad las establecidas por Ley y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura. Estas incluyen:

1. Concertar, articular y coordinar la política estatal de implementación del derecho a la consulta. Asimismo, brinda opinión previa sobre procedimientos para aplicar el derecho a la consulta.
2. Brindar asistencia técnica y capacitación previa a las entidades promotoras y a las organizaciones representativas y a sus representantes, del o de los pueblos indígenas, así como atender las dudas que surjan en cada proceso en particular, en coordinación con las entidades promotoras.
3. Emitir opinión, de oficio o a pedido de cualquiera de las entidades promotoras, sobre la calificación de las medidas legislativas o administrativas proyectadas por dichas entidades, sobre el ámbito de la consulta y la determinación del o de los pueblos indígenas a ser consultados, así como sobre el Plan de Consulta.
4. Asesorar a la entidad responsable de ejecutar la consulta y al o los pueblos indígenas que son consultados en la definición del ámbito y características de la misma.
5. Elaborar, consolidar y actualizar la Base de Datos Oficial relativa a los pueblos indígenas, en donde también se registrarán sus organizaciones representativas.
6. Registrar los resultados de las consultas realizadas. Para tal fin, las entidades promotoras deben remitirle en formato electrónico, los Informes de Consulta. La información debe servir de base para el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos adoptados en los procesos de consulta.
7. Crear, mantener y actualizar un Registro de Facilitadores, así como el Registro de Intérpretes de las lenguas indígenas. 8. Dictar una Guía Metodológica para la implementación del derecho de consulta, incluyendo documentos modelo, en el marco de la Ley y el Reglamento.



Artículo 29°.- Base de Datos Oficial

29.1 La Base de Datos Oficial de los pueblos indígenas y sus organizaciones a que hace referencia la Ley, constituye un instrumento de acceso público y gratuito, que sirve para el proceso de identificación de los pueblos indígenas. No tiene carácter constitutivo de derechos.

29.2 El Viceministerio de Interculturalidad es la entidad responsable de elaborar, consolidar y actualizar la Base de Datos Oficial. Mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Cultura se aprueba la directiva que la regula, incluyendo los procedimientos para la incorporación de información en la misma, en particular la disponible en las distintas entidades públicas, así como para la coordinación con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas. La Resolución Ministerial se aprobará dentro de los treinta (30) días calendario de la entrada en vigencia del Reglamento.

29.3 Todo organismo público al cual se le solicite información para la construcción de la Base de Datos Oficial está en la obligación de brindarla (...)

Originalmente, el reglamento de la ley de consulta contenía una disposición complementaria (la décimo quinta) que indicaba lo siguiente: “La construcción y mantenimiento de infraestructura en materia de salud, educación, así como la necesaria para la provisión de servicios públicos que, en coordinación con los pueblos indígenas, esté orientada a beneficiarlos, no requerirán ser sometidos al procedimiento de consulta previsto en el Reglamento”.

Esta disposición era utilizada con cierta frecuencia por actores estatales para argumentar que obras de infraestructura, como las carreteras, no debían ser objeto de procesos de consulta. Sin embargo, en 2016, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) presentó una demanda de acción popular contra el Ministerio de Cultura que buscaba dejar sin efecto esta disposición. Luego de un complejo proceso judicial, en 2019, la Sala Constitucional de la Corte Suprema declaró fundada la demanda de AIDSESP. Así, la disposición en cuestión debía ser considerada nula (incluso retroactivamente) y ser removida del marco legal vigente.

5.9. LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Es una organización que puede emitir pronunciamientos, pero no tiene facultades. Busca defender y promover los derechos del ciudadano y la comunidad, enfocándose principalmente en aquellos grupos humanos con vulnerabilidad. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo supervisa el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Su titular es el Defensor del Pueblo, que goza de total independencia en el ejercicio de sus funciones, no está sujeto a mandato imperativo, ni recibe instrucciones de ninguna autoridad. Se encuentra sometido solo a la Constitución y a su Ley Orgánica.

Cualquier persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva, sin restricción alguna puede presentar una queja ante la Defensoría del Pueblo. No existe impedimento en la nacionalidad, sexo, minoría de edad, residencia, la incapacidad legal de aquel que presenta la queja. Así tampoco su internamiento en un centro de readaptación social o de reclusión, escuela, hospital, clínica o, en general, cualquier relación especial de sujeción o dependencia de hecho o derecho a tercera persona o a la administración pública.

La queja deberá ser presentada debidamente firmada por el peticionario o su representante, indicando su nombre y domicilio, y fundamentando a través de la descripción de los hechos los motivos de la queja y su objeto. En casos excepcionales, puede ser presentada en forma oral, pero no puede ser anónima. Tras la admisión a trámite de la queja, el Defensor del Pueblo procederá a su investigación en forma sumaria para el esclarecimiento de los hechos señalados, efectuando las diligencias y solicitando la documentación que considere conveniente.

El Defensor del Pueblo puede formular a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas. En todos los casos, las autoridades, funcionarios y servidores están obligados por ley a responder por escrito en el plazo improrrogable de treinta días. Si no se adoptase una medida adecuada o la entidad administrativa no informase al Defensor del Pueblo sobre sus razones para no adoptarla, este último podrá poner en conocimiento de los antecedentes del asunto y las recomendaciones presentadas al ministro del sector, la máxima autoridad de la respectiva institución y, cuando corresponda, a la Contraloría General de la República.

LEY 26520, ORGÁNICA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

I – PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1

A la Defensoría del Pueblo cuyo titular es el Defensor del Pueblo le corresponde defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos.

(...)

III – ATRIBUCIONES

Artículo 9

El Defensor del Pueblo está facultado, en el ejercicio de sus funciones, para:

- 1.- Iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes que, implicando el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo o excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones, afecte la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.

Las atribuciones del Defensor del Pueblo se extienden a todo el ámbito de la Administración Pública.

Cuando las actuaciones del Defensor del Pueblo se realicen con ocasión de servicios prestados por particulares en virtud de un acto administrativo habilitante, el Defensor del Pueblo podrá además instar a las autoridades administrativas competentes el ejercicio de sus potestades de inspección y sanción.

- 2.- Ejercitar ante el Tribunal Constitucional la acción de inconstitucionalidad contra las normas con rango de ley a que se refiere el inciso 4) del Artículo 200 de la Constitución Política, asimismo, para interponer la Acción de Hábeas Corpus, Acción de Amparo, Acción de Hábeas Data, la de Acción Popular y la Acción de Cumplimiento, en tutela de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.



Asimismo, está capacitado o facultado para intervenir en los procesos de Hábeas Corpus, para coadyuvar a la defensa del perjudicado.

- 3.- Iniciar o participar, de oficio o a petición de parte, en cualquier procedimiento administrativo en representación de una persona o grupo de personas para la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad

(...)

IV - INICIACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Artículo 10

Podrá recurrir en queja ante el Defensor del Pueblo cualquier persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva, sin restricción alguna. No constituye impedimento para ello la nacionalidad, sexo, minoría de edad, residencia, la incapacidad legal del quejoso, su internamiento en un centro de readaptación social o de reclusión, escuela, hospital, clínica o, en general, cualquier relación especial de sujeción o dependencia de hecho o derecho a tercera persona o a la administración pública.

(...)

V - DEBER DE COOPERACIÓN

Artículo 16

Las autoridades, funcionarios y servidores de los organismos públicos proporcionarán las informaciones solicitadas por el Defensor del Pueblo, así como facilitarán las inspecciones que éste disponga a los servicios públicos, establecimientos de la Policía Nacional y penitenciarios y entidades estatales sometidas a su control. Para tal objeto podrá apersonarse, incluso sin previo aviso, para obtener los datos o informaciones necesarias, realizar entrevistas personales, o proceder al estudio de expedientes, informes, documentación, antecedentes y todo otro elemento que, a su juicio, sea útil.

(...)

VI - EXAMEN DE LAS QUEJAS

Artículo 19

Las quejas deben presentarse debidamente firmadas por el peticionario o su representante, con indicación de su nombre y domicilio, en escrito fundamentado que contenga la descripción de los hechos que motivan la queja y el objeto de la misma. El escrito se presentará en papel común.

Excepcionalmente, el Defensor del Pueblo podrá dar trámite a las quejas formuladas verbalmente cuando las circunstancias del caso lo ameriten. En este caso se levantará el acta correspondiente debiendo constar los datos a que se contrae el párrafo anterior.

La queja también puede presentarse por cualquier otro medio, previa la debida identificación del quejoso o su representante.

No estarán sujetas a ningún otro requisito de carácter formal o económico.

En los lugares donde no exista oficina del Defensor del Pueblo pueden ser presentadas ante cualquier Fiscal del Ministerio Público, quien las tramitará inmediatamente a la Defensoría del Pueblo, bajo responsabilidad.

Artículo 20

Las quejas serán objeto de un examen preliminar destinado a determinar su admisibilidad.

No serán admitidas las quejas en los siguientes casos:

- 1.- Cuando sean anónimas.
- 2.- Cuando se advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión o fundamento fútil o trivial.
- 3.- Cuando respecto de la cuestión planteada se encuentra pendiente resolución judicial, aunque esto último no impedirá la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas.

Las decisiones del Defensor del Pueblo sobre la admisibilidad de las quejas no son susceptibles de recurso impugnatorio alguno. En caso de rechazar la admisión a trámite lo harán por resolución debidamente motivada indicando, en su caso, cuáles son las vías procedentes para hacer valer la acción o reclamo, si, a su juicio, las hubiere.

Artículo 21

Admitida a trámite la queja, el Defensor del Pueblo procederá a su investigación en forma sumaria para el esclarecimiento de los hechos señalados en la misma efectuando las diligencias y solicitando la documentación que considere conveniente. Se extenderá actas de las declaraciones y diligencias que se efectúen.

El Defensor del Pueblo está facultado a efectuar una acción inmediata para la solución de la queja. Si como resultado de su intervención se soluciona la situación materia de la queja lo hará constar en acta poniendo fin al trámite.

En defecto de la acción inmediata a que se contrae el párrafo anterior, dará cuenta del contenido sustancial de la queja al organismo de la administración estatal correspondiente para que dentro del plazo máximo de treinta (30) días calendario remita informe escrito al respecto. Dicho plazo podrá ser ampliado a juicio del Defensor del Pueblo cuando concurra circunstancias que así lo aconsejen.

La negativa u omisión del funcionario responsable del envío del informe solicitado por el Defensor del Pueblo dará lugar a un nuevo requerimiento escrito para que se cumpla con la remisión dentro de los cinco (5) días calendario siguientes, más el término de la distancia, y sin perjuicio de que el Defensor del Pueblo solicite la apertura del proceso disciplinario correspondiente.

Dicha apertura no rige para la Presidencia de la República, representantes al Congreso, Ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional, miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, Vocales de la Corte Suprema, Fiscales Supremos, Contralor General, miembros del Jurado Nacional de Elecciones, Jefe de la Oficina de Procesos Electorales y Jefe de la Oficina de Identificación y Registro Civil.

(...)



Foto: Diego Pérez

6. LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE CARRETERAS, VÍAS O CAMINOS

Como hemos señalado en los primeros capítulos de este documento, los proyectos de infraestructura en la Amazonía, y las carreteras en particular, a menudo surgen de la necesidad de atender a desigualdades sociales y, en ese sentido, procuran contribuir al desarrollo económico local, promoviendo la conectividad y el acceso a mercados y servicios públicos. Sin embargo, la investigación existente sobre diversos casos de proyectos de este tipo en las regiones amazónicas muestra que por lo general ocasionan impactos y daños ambientales y sociales sustantivos y que menudo ello tiene que ver con que incumplen con las normas ambientales y sobre pueblos indígenas.

La protección de los ecosistemas amazónicos y la cruzada constante en contra de la deforestación y la degradación de suelos son objetivos fundamentales. Así, es necesario contar con una planificación adecuada de proyectos viales que no esté basada en aquellas lógicas simplistas que oponen las metas económicas y las de conservación ambiental. Conocer las fases del proceso mediante el cual se hacen realidad las carreteras puede permitir incidir en que su realización tenga impactos ambientales y sociales menores. Por eso, en este capítulo describimos esas etapas y su base normativa.

6.1. PLANEAMIENTO

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) es el ente encargado de elaborar el Plan Vial Nacional, que contempla a la Red Vial Nacional. Este plan, a su vez, también incluye los planes de las redes viales regionales o departamentales, elaborados por los

respectivos gobiernos regionales, y los de las redes viales vecinales o rurales, que son propuestos por los gobiernos locales. Estos últimos también se encargan de los planes viales de las redes viales urbanas de su nivel de competencia. Todo el planeamiento y diseño debe realizarse en concordancia con el Plan Vial Nacional. Para la formulación de estos planes y priorizar las inversiones necesarias, las autoridades competentes deben realizar y actualizar sus inventarios viales, una lista de todas las vías—existentes y propuestas—en su jurisdicción. La Dirección General de Políticas y Regulación del Transporte Multimodal del MTC dicta las normas para la elaboración de estos inventarios.

También es importante señalar que el MTC brinda asistencia técnica a los gobiernos regionales para que puedan elaborar su Plan Vial Departamental Participativo. Este instrumento sirve como orientación para la planificación de la red vial regional en virtud de que establece la relevancia y prioridad de atención de los caminos. Con esta herramienta, se definen también la construcción de carreteras secundarias dentro de la red vial regional.

La protección de los ecosistemas amazónicos y la cruzada constante en contra de la deforestación y la degradación de suelos son objetivos fundamentales.



6.2. PRE-INVERSIÓN

Es la fase del proceso en la que se realizan los estudios de perfil, pre-factibilidad y factibilidad para cualquier Proyecto de Inversión Pública, incluidas las vías, caminos o carreteras. A través de estos estudios, se evalúa la conveniencia de realizar el proyecto y se determina si es viable, socialmente rentable, sostenible y compatible con las políticas del sector.

En esta etapa también se definen las especificaciones técnicas del proyecto. Ello permite identificar los eventuales impactos ecológicos y sociales y tomar las decisiones adecuadas para garantizar su viabilidad ambiental.

6.3. INVERSIÓN

La inversión es el monto total que comprende la preinversión, obra, supervisión y mantenimiento. La primera fase de esta etapa comienza con la presentación de los estudios técnicos definitivos. Las autoridades competentes deben haber presentado los documentos definitivos que garantizan la viabilidad del proyecto, así como haber aprobado aquellos estudios que presenten los miembros del sector privado encargados de la gestión de carreteras.

Estos estudios definitivos—que, por cierto, deben seguir todas las normas establecidas por los sectores y entidades relevantes—no solo tienen que determinar los detalles de diseño, seguridad vial, mantenimiento y conservación, sino que también deben definir los estudios socioambientales y la sostenibilidad ambiental del proyecto.

Hay varios niveles de inversión para un proyecto de vías. Estos son los siguientes:

- **Construcción:** Ejecución de obras de una vía nueva.
- **Rehabilitación:** Ejecución de obras para devolverle a una infraestructura vial deteriorada, sus características originales.
- **Mejoramiento:** Ejecución de obras para elevar el estándar de la vía.

- **Mejoramiento a Nivel de Soluciones Básicas:** Actividades que tienen como objetivo la estabilización de superficies de rodaduras en carreteras no pavimentadas, para evitar un deterioro prematuro. La implementación será progresiva, desde el punto más básico hasta alcanzar el nivel de carretera pavimentada.

6.4. POST-INVERSIÓN

La primera fase de esta etapa nuevamente tiene que ver con la presentación de documentos definitivos. El primero es el Estudio de Mantenimiento o Conservación Vial por Niveles de Servicio, que se elabora para determinar las actividades que se deben realizar en la vía para que mantenga estándares admisibles, medidas por niveles de servicio. Estos son indicadores que califican y cuantifican el estado de una vía y se utilizan como límites admisibles hasta los que puede evolucionar su condición. El segundo documento contiene los Criterios Básicos de Ingeniería. Estos criterios se utilizan para el mantenimiento de las carreteras, los cuales deben seguir los estándares necesarios para que la carretera se mantenga en estándares admisibles.

La siguiente fase de la post-inversión consiste en las intervenciones que se le hacen a la vía—ya sea el mantenimiento o conservación rutinaria o periódica, o la operación, que consiste en un conjunto de actividades que tiene como finalidad mantener un servicio adecuado. Ello implica la integridad física del derecho de vía, el control de carga y peso vehicular, los servicios complementarios, las medidas de seguridad vial y la prevención y atención de emergencias viales.

Estas actividades son responsabilidad de los organismos competentes (MTC, gobiernos regionales y locales), y deben realizarlas de forma permanente en la red vial de su jurisdicción y asegurar los fondos necesarios para su cumplimiento.

A continuación, presentamos un cuadro donde se muestran las fases de la infraestructura vial según el Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial.

FASES DE LA GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL SEGÚN EL REGLAMENTO NACIONAL DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VIAL

Artículo 11. Del planeamiento

11.1 El Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene entre sus funciones:

- a) Diseñar, normar y ejecutar las políticas de promoción y desarrollo en materia de transportes y comunicaciones.
- b) Formular los planes nacionales sectoriales de desarrollo en materia de transportes y comunicaciones.

11.2 Los planes de desarrollo a corto, mediano y largo plazo de la infraestructura vial, son efectuados por las autoridades competentes indicadas en el artículo 4 del presente Reglamento, en la siguiente forma:

- a) El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, elabora el Plan Vial Nacional que contiene el plan vial de la Red Vial Nacional de su competencia, e incorpora los planes viales de la Red Vial Departamental o Regional y Red Vial Vecinal o Rural implementados bajo las pautas que dicta el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- b) Los Gobiernos Regionales elaboran los planes viales de la Red Vial Departamental o Regional en concordancia con el Plan Vial Nacional.
- c) Los Gobiernos Locales Provinciales elaboran los planes viales de la Red Vial Vecinal o Rural en concordancia con el Plan Vial Nacional; además elaboran los planes viales de la Red Vial Urbana de su competencia.

11.3 Las autoridades competentes para efectos de la formulación de los planes indicados y en función a la priorización de inversiones, realizan y/o actualizan inventarios viales (...).

11.4 Corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través de la Dirección General de Políticas y Regulación de Transporte Multimodal, o la que haga sus veces, dictar las normas para la elaboración de los inventarios viales antes indicados.”

(...)

Artículo 12. Preinversión

12.1 Las autoridades competentes establecidas en el artículo 4 del presente Reglamento, desarrollan las diferentes etapas de los estudios de preinversión en concordancia con lo dispuesto en la normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

12.2 La fase de preinversión, según lo establecido por el Sistema Nacional de Inversión Pública, tiene como objetivo evaluar la conveniencia de realizar un proyecto de inversión pública. En esta fase se realiza la evaluación del proyecto, destinada a determinar la evidencia de ser socialmente rentable, sostenible y compatible con las políticas sectoriales del proyecto de inversión pública; criterios que sustentan la declaración de la viabilidad.

12.3 Para el caso de Mejoramiento a Nivel de Soluciones Básicas, previsto en el artículo 14 del presente Reglamento, se requerirá de un “Estudio de Preinversión a Nivel de Soluciones Básicas”.

Artículo 13. Inversión, Documentos Técnicos

13.1 Estudios Definitivos

13.1.1 Las autoridades competentes establecidas en el artículo 4 del presente Reglamento, elaboran los estudios definitivos de los proyectos declarados viables, de acuerdo a las normas de diseño y construcción aprobadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.



13.1.2 Las entidades o personas naturales del sector privado que gestionen carreteras, elaborarán los estudios definitivos de acuerdo a las normas de diseño y construcción aprobadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

13.1.3 Las autoridades competentes establecidas en el artículo 4 del presente Reglamento, aprueban los estudios definitivos que realicen las entidades o personas naturales del sector privado, en la red vial de su competencia.

13.1.4 En caso que las entidades o personas naturales del sector privado realicen estudios de vías aún no jerarquizadas, se solicitará a la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la definición de la jerarquía correspondiente.

13.1.5 En los estudios definitivos se establecen los detalles de diseño de ingeniería de los elementos que constituyen el proyecto, teniendo en consideración factores tales como: velocidad directriz, tráfico, zona geográfica, seguridad vial y otros.

13.1.6 Los estudios definitivos contienen como mínimo lo siguiente: Resumen ejecutivo, Memoria descriptiva, Metrados, Análisis de precios unitarios, Presupuesto, Fórmulas polinómicas (según corresponda), Cronogramas, Especificaciones técnicas, Estudios de ingeniería básica (Tráfico, Topografía, Suelos, canteras y fuentes de agua, Hidrología e hidráulica, Geología y geotecnia, incluye estabilidad de taludes y Seguridad vial), Diseños (Geométricos, Pavimentos, Estructurales, Drenaje y Seguridad vial y señalización), Plan de mantenimiento o conservación, Estudios socio ambientales y Planos.

(...)

13.2 Plan de Mejoramiento a Nivel de Soluciones Básicas

13.2.1 Es un documento técnico que contiene los detalles de ingeniería para la intervención en la vía, requerido en los casos de Mejoramiento a Nivel de Soluciones Básicas.

(...)

Artículo 14. Inversión, Niveles de intervención de las inversiones viales

14.1 Los niveles de intervención de las inversiones viales son los siguientes:

14.1.1 Construcción. - Es la ejecución de obras de una vía nueva con características geométricas acorde a las normas de diseño y construcción vigentes.

14.1.2 Rehabilitación. - Es la ejecución de las obras necesarias para devolver a la infraestructura vial sus características originales y adecuarla a su nuevo periodo de servicio, las cuales están referidas, principalmente, a reparación o ejecución de pavimentos, puentes, túneles, obras de drenaje, y, de ser el caso, movimiento de tierras en zonas puntuales y otros.

14.1.3 Mejoramiento. - Es la ejecución de las obras necesarias para elevar el estándar de la vía mediante actividades que implican la modificación sustancial de la geometría y de la estructura del pavimento; así como, la construcción o adecuación de los puentes, túneles, obras de drenaje, muros y señalizaciones necesarias.

14.1.4 Mejoramiento a Nivel de Soluciones Básicas. - Es la realización de actividades tendientes a estabilizar las superficies de rodaduras en carreteras no pavimentadas, a fin de evitar un deterioro prematuro, que se sustentarán en soluciones básicas, cuya implementación será progresiva desde la más básica hasta alcanzar el nivel de carretera pavimentada. Ello, en correspondencia con la demanda y los beneficios de las inversiones.

(...)

14.2 Las autoridades competentes establecidas en el artículo 4 del presente Reglamento, son responsables de ejecutar las indicadas inversiones, contando previamente con los estudios aprobados y cumpliendo con los dispositivos legales vigentes sobre la materia.

Artículo 15. Post Inversión, Documentos Técnicos.

15.1 Estudio de Mantenimiento o Conservación Vial por Niveles de Servicio

Es el estudio que se elabora a fin de determinar las actividades que deben realizarse para cumplir los estándares admisibles, las cuales no se miden por las cantidades ejecutadas, sino por niveles de servicio.

Los niveles de servicio son indicadores que califican y cuantifican el estado de servicio de una vía y que, normalmente, se utilizan como límites admisibles hasta los cuales pueden evolucionar su condición superficial, funcional, estructural y de seguridad.

(...)

15.2 Criterios Básicos de Ingeniería:

Son los criterios que deberán estar plasmados en los términos de referencia. Se utilizan para el mantenimiento o conservación de las carreteras durante el período de servicio, los cuales deberán cumplir los estándares previstos a fin que la carretera se conserve en condiciones aceptables y dentro de los niveles de servicio preestablecidos.

(...)

Artículo 16. Post Inversión, Intervenciones

16.1 Mantenimiento o Conservación Rutinaria:

Es el conjunto de actividades que se realizan en las vías con carácter permanente para conservar sus niveles de servicio. (...)

16.2 Mantenimiento o Conservación Periódica:

Es el conjunto de actividades, programables cada cierto período, que se realizan en las vías para recuperar sus condiciones de servicio. (...)

16.3 Operación

La operación de la vía es el conjunto de actividades que se inician al término de una intervención de la vía y tienen por finalidad mantener un nivel de servicio adecuado. Están referidas al cuidado y vigilancia de los elementos conformantes de la vía, incluyendo la preservación de la integridad física del derecho de vía, el control de cargas y pesos vehiculares, los servicios complementarios, medidas de seguridad vial; así como, la prevención y atención de emergencias viales.

16.4 Es responsabilidad de las autoridades competentes establecidas en el artículo 4 del presente Reglamento, realizar las actividades de mantenimiento o conservación y de operación, en forma permanente y sostenida de la red vial de su competencia cumpliendo las normas establecidas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; así como, asegurar los recursos financieros necesarios para su cumplimiento.





Foto: Diego Pérez

7. EL MARCO NORMATIVO PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL DE LAS REDES VIALES DE LA AMAZONÍA

7.1. SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL

El Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) es el conjunto de las políticas, procedimientos, mecanismos e instrumentos mediante los cuales se organizan y desarrollan las funciones, competencias y compromisos ambientales en el Perú. Tiene como finalidad, garantizar el cumplimiento de la Política Nacional del Ambiente, para reducir las superposiciones, omisiones o vacíos entre las instituciones del Estado.

Tiene como ente rector al Ministerio del Ambiente, pero también está conformado por los tres niveles de gobierno con competencias en materia ambiental y en la gestión de los recursos naturales, articulados también con el sector privado y la sociedad civil.

Lo forman las siguientes instituciones:

- El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)
- El Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA)
- El Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)
- El Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA)
- El Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (SNGRH)

A nivel territorial, se divide en los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental, y todo el sistema funciona mediante la aplicación de diversos instrumentos de gestión, como la planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación y fiscalización, los que le dan forma a la Política Nacional del Ambiente, una serie de lineamientos de carácter obligatorio en materia ambiental que busca la mejora de la calidad de vida de las personas.

7.1.1. ¿Qué busca proteger?

Como ya hemos visto, el Sistema Nacional de Gestión Ambiental es de carácter multisectorial y engloba una serie de subsistemas, instrumentos y mecanismos que buscan proteger la biodiversidad biológica, los recursos naturales, forestales e hídricos y las áreas en las que dichos recursos se encuentran. Asimismo, sus objetivos en materia ambiental están orientados a reducir el impacto que las diversas actividades productivas, de comercio y de servicio, tienen en el ambiente.

7.2. REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA EL SECTOR TRANSPORTE

El artículo 17 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental establece que las autoridades sectoriales deben ejercer las funciones ambientales sobre la base de sus competencias y leyes correspondientes, conforme con la Política Nacional del Ambiente.





Foto: Diego Pérez

Así también, el artículo 9 del reglamento de esta ley—aprobado por Decreto Supremo 008-2005-PCM—dice que la competencia del Estado en materia ambiental es de carácter compartido por las autoridades en los tres niveles de gobierno.

El artículo 10 de la misma norma menciona que los ministerios son responsables de la regulación ambiental en actividades de producción, comercio y servicio que se encuentren dentro de los ámbitos de su competencia.

En febrero de 2017 se aprobó el Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes²² para regular la gestión ambiental en los proyectos y actividades de competencia del MTC.

7.2.1. ¿Qué busca proteger?

Este reglamento evalúa el impacto ambiental de los proyectos de infraestructura vial, así como de las

actividades y servicios de transporte y su adecuación para promover una gestión ambiental responsable y eficiente. Tiene como objetivo la prevención, control y mitigación de los impactos ambientales negativos, derivados de las actividades en transporte, defendiendo el derecho a las personas a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado. Asimismo, procura prevenir la degradación de los ecosistemas y la afectación a los servicios ecosistémicos en el ámbito de influencia de los servicios del sector transporte. Busca proteger la calidad del aire, del suelo, a la flora y fauna, los recursos hídricos y tener una adecuada gestión social en todos los proyectos del sector transporte.

7.2.2. Marco legal

Aquí presentaremos los aspectos más saltantes del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes. El primer cuadro establece a las autoridades involucradas en la gestión socioambiental del sector transportes:

²² Decreto Supremo 004-2017-MTC.

AUTORIDADES INVOLUCRADAS EN EL PROCESO DE GESTIÓN SOCIO AMBIENTAL EN EL SECTOR TRANSPORTES

- El MTC es la Autoridad Sectorial Nacional y la Autoridad Ambiental Competente, a través de la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (DGASA), en materia de gestión ambiental en el Sector Transportes y la encargada de promover políticas en materia socio ambiental en dicho sector. Además, se encarga de formular y aprobar normas en el marco de su competencia, con el fin de asegurar la sostenibilidad de las actividades de infraestructura y servicios de transporte, en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y los Sistemas Funcionales que se articulan a este.
- La DGASA es competente, entre otras atribuciones,²³ para la evaluación y aprobación de los instrumentos de gestión ambiental aplicables al Sector Transportes, así como para la supervisión y fiscalización ambiental, sin perjuicio de los procesos de transferencia de competencias a otras autoridades, previstos en las normas legales. Asimismo, la DGASA contribuye con el fortalecimiento de capacidades para la gestión ambiental sectorial de las instancias regionales y locales, coordina con ellas y articula los planes, programas, proyectos, estrategias y actividades para el cumplimiento de la política del Sector Transportes en materia ambiental.
- La DGASA es la oficina encargada de elaborar y aprobar, previa opinión del MINAM, protocolos, pautas, guías, directivas técnicas, formatos y otras herramientas que coadyuven en el cumplimiento de sus funciones en el marco de la gestión socio ambiental del Sector Transportes, y de brindar opinión en su materia a las otras oficinas, concentradas o desconcentradas, del MTC que lo requieran.
- Los Gobiernos Regionales y Locales ejercen las funciones ambientales previstas en este reglamento, según resulte del proceso de transferencia de competencias en el marco del proceso de descentralización u otros mecanismos legalmente previstos y sus respectivas leyes orgánicas. Asimismo, el MTC, en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio del Ambiente, determinan el alcance de las competencias ambientales sobre actividades y servicios específicos del Sector Transportes de los Gobiernos Regionales y Locales, aprobando las normas complementarias que corresponda.
- El Ministerio del Ambiente (MINAM) es el órgano rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) y del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA). El MINAM propicia la articulación de los sistemas funcionales del SNGA y su aplicación a través del presente reglamento en el ámbito sectorial en los tres niveles de gobierno, en lo que corresponda.
- El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), es el organismo técnico especializado encargado de conducir el proceso de evaluación de impacto ambiental a través de la categorización, revisión y aprobación de los estudios ambientales de los proyectos de inversión, pública, privada o de capital mixto, sujetos al SEIA, de acuerdo a sus respectivas competencias, en el marco de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y de conformidad con la transferencia de funciones de acuerdo con la Ley 29968, Ley de Creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles.
- En tanto se haga efectiva la transferencia al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), la entidad competente para supervisar y fiscalizar el cumplimiento del presente Reglamento, sus normas complementarias, modificatorias y conexas para el Sector Transportes es la DGASA, sin perjuicio de las funciones establecidas en el Decreto Supremo 044-2006-PCM y sus modificaciones respecto a las obligaciones de supervisión y fiscalización respecto a los contratos de concesión.

²³ En el artículo 6º numeral 2 de este reglamento se establece diez atribuciones para la DGASA en el marco de lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones del MTC y, las normas del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y otras que resulten aplicables.



También regula los instrumentos de gestión ambiental preventivos, es decir, aquellos estudios ambientales aplicables a las actividades del sector transporte, como las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA), los Estudios de Impacto Ambiental Semidetallados (EIA-Sd) y los Estudios de Impacto Ambiental Detallados (EIA-d). Del mismo modo, se regulan los informes técnicos sustentatorios (ITS) para las modificaciones y ampliaciones de proyectos de inversión.

**ANEXO 1. DEL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA EL SECTOR TRANSPORTES.²⁴
CLASIFICACIÓN ANTICIPADA PARA LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN CON CARACTERÍSTICAS
COMUNES O SIMILARES DE COMPETENCIA DEL SECTOR TRANSPORTES**

N.º	Tipología de Proyecto de Inversión	Categoría asignada
1	Creación de carreteras (Red Vial Nacional) sin trazo existente.	EIA-d
2	Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Nacional), que incluye trazo nuevo, y que este trazo se ubique dentro de Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento, o Áreas de Conservación Regional; o que intervenga humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar.	EIA-d
3	Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Nacional), que incluye nuevo trazo mayor a 15 km.	EIA-d
4	Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Nacional), que incluye nuevo trazo menor o igual a 15 km, y que este trazo se ubique fuera de Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento o Áreas de Conservación Regional; siempre que no intervenga humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar.	EIA-sd
5	Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Nacional) sin trazo nuevo.	EIA-sd
6	Creación de Vías de Evitamiento.	EIA-sd
7	Creación de infraestructura de transporte urbano como Vía Expresa e intercambios viales.	EIA-sd
8	Creación de infraestructura vial interurbana (Red Vial departamental) menor o igual a 5 Km, dentro de Zonas de Amortiguamiento de Áreas Naturales Protegidas o Áreas de Conservación Regional, así como, fuera de humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar.	EIA-sd
9	Creación de infraestructura vial interurbana (Red Vial departamental) menor o igual a 5 Km, fuera de Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento o Áreas de Conservación Regional, así como, fuera de humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar.	DIA
10	Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Departamental), que incluye nuevo trazo menor o igual a 5 km, y que este trazo se superponga en Zonas de Amortiguamiento de Áreas Naturales Protegidas o Áreas de Conservación Regional, así como fuera de humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar.	EIA-sd

²⁴ Este anexo fue modificado por el Decreto Supremo 008-2019-MTC, <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/308400-008-2019-mtc>

11	Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Departamental), que incluye nuevo trazo menor o igual a 5 km y que este trazo se ubique fuera de Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento o Áreas de Conservación Regional, así como, fuera de humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar.	DIA
12	Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Departamental) mayor a 10 km, sin nuevo trazo.	DIA
13	Creación de infraestructura vial interurbana (Red Vial Vecinal) menor o igual a 5 km, en, Zonas de Amortiguamiento de Áreas Naturales Protegidas o Áreas de Conservación Regional, así como, fuera de humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar.	EIA-sd
14	Creación de infraestructura vial interurbana (Red Vial Vecinal) menor o igual a 5 km, fuera de Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento o Áreas de Conservación Regional, así como, fuera de humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar.	DIA
15	Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Vecinal), que incluye nuevo trazo menor o igual a 5 km, y que este trazo se superponga en Zonas de Amortiguamiento de Áreas Naturales Protegidas o Áreas de Conservación Regional, así como, fuera de humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar.	EIA-sd
16	Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Vecinal), que incluya nuevo trazo menor o igual a 5 Km, y que este trazo se ubique fuera de Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento o Áreas de Conservación Regional, así como, fuera de humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas, sitios Ramsar.	DIA
17	Mejoramiento de infraestructura vial interurbana (Red Vial Vecinal) mayor a 10 km, sin trazo nuevo	DIA
18	Servicio de mejoramiento a nivel de soluciones básicas y conservación vial, por niveles de servicio.	DIA
19	Creación, mejoramiento, recuperación y/o reemplazo de puentes definitivos en la Red Vial Nacional, Departamental y Vecinal, con una longitud mayor a 350 hasta 700 m, fuera de Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento o Áreas de Conservación Regional.	EIA-sd
20	Creación, mejoramiento, recuperación y/o reemplazo de puentes definitivos en la Red Vial Nacional, Departamental y Vecinal, con una longitud menor a 350 m; con excepción en la creación de puentes dentro de Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento o Áreas de Conservación Regional.	DIA
21	Creación de líneas y terminales de Ferrocarril, tren de cercanías y/o metro.	EIA-d
22	Creación de terminales de buses y/o camiones urbanos e interprovinciales.	EIA-sd
23	Creación de aeródromos con longitud de campo de referencia del avión desde 1800 m en adelante.	EIA-d
24	Mejoramiento, Ampliación, Recuperación, de aeródromos con longitud de campo de referencia del avión menor igual a 1800 m.	DIA
25	Mejoramiento de las condiciones de navegabilidad del río con dragado.	EIA-d
26	Construcción de un embarcadero fluvial donde se realice actividades de transporte de pasajeros, cuya longitud del muelle es menor o igual a 60 m.	DIA
27	Pavimentación de avenidas y vías principales en zonas urbanas.	DIA



El reglamento también fija como requisito para la aprobación de los estudios ambientales, la opinión técnica de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), si es que hubiere recursos hídricos en juego, o del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), si el proyecto ha sido previsto en un área natural protegida. Además, establece que todas las actividades, proyectos y servicios del sector transporte deben cumplir con los Límites Máximos Permisibles (LMP), y los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental (ECA), en busca de la protección de los recursos y la diversidad mencionada en la sección anterior de este manual.

CONDICIONES BÁSICAS PARA LA PROTECCIÓN Y CONTROL DE LA CALIDAD AMBIENTAL PREVISTAS EN EL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA EL SECTOR TRANSPORTES

Artículo 56.- Límites Máximos Permisibles y Estándares de Calidad Ambiental

Todas las actividades, proyectos y servicios del Sector Transportes deben cumplir con los LMP aprobados que le sean aplicables de manera específica y los ECA según corresponda.

Respecto a las medidas para el manejo de ruido ambiental y vibraciones deberán ser cumplidas de acuerdo a lo indicado en los instrumentos de gestión ambiental aprobado y al marco normativo correspondiente.

Para el caso que no se haya contemplado en la normatividad vigente algún parámetro en particular, podrá adoptarse parámetros internacionales debidamente justificados por el titular de la actividad, en el estudio ambiental sometido a evaluación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 33.3 de la Ley General del Ambiente.

Los efluentes provenientes exclusivamente de sistemas de tratamiento de agua residual doméstica se sujetarán a los parámetros establecidos mediante Decreto Supremo 003-2010-MINAM y sus normas modificatorias.

En el instrumento de gestión ambiental el titular deberá demostrar el efecto de la disposición de las emisiones atmosféricas, de efluentes líquidos o demás aspectos ambientales sobre los Estándares de Calidad Ambiental, lo cual, de ser el caso, podría determinar la exigencia de parámetros de emisión o vertimiento más estrictos.

En el caso que se proponga descargas al sistema de alcantarillado, se deberá cumplir con los Valores Máximos Admisibles regulados por el Decreto Supremo 021-2009-VIVIENDA, su reglamentación o modificatorias.

La aprobación y/o actualización de LMP o ECA que genere implicancias en las actividades del sector transporte establecerán los mecanismos para la adecuación de su estudio ambiental.

Artículo 57.- Medidas para la protección de la calidad del aire

Sin perjuicio de las medidas de manejo ambiental que se determinen en el instrumento de gestión ambiental respectivo, a fin de asegurar la protección de la calidad del aire en el desarrollo de actividades, proyectos y servicios del Sector Transporte, deben considerarse las siguientes medidas:

1. Se deberá verificar que el equipo móvil y la maquinaria pesada empleada, se encuentren en buen estado mecánico y de carburación.
2. Deberán implementarse medidas que eviten el levantamiento y dispersión del material particulado como cercos vivos, sistemas de supresión de polvo, riego de superficies y control de velocidad; así también medidas para controlar la generación de ruido y emisiones susceptibles de producir impactos sobre los componentes ambientales y sociales.

3. Las plantas de asfalto deberán contar con el equipamiento técnico necesario para evitar la emanación de gases y material particulado en proporciones que puedan afectar los estándares de calidad ambiental; asimismo, debe considerarse la instalación de chimeneas en alturas que permitan la difusión de gases y polvo.
4. En las plantas de chancado, deberá identificarse las potenciales fuentes de emisión de material particulado, debiendo adoptarse medidas de manejo y control, como el humedecimiento previo del material a procesar.
5. En la ejecución de obras en zonas urbanas deberá considerarse la instalación de cerco en el perímetro de la obra con una altura que evite la dispersión de material particulado, así como el manejo adecuado de los materiales de modo tal que se evite la generación de polvo.
6. En caso corresponda, debe preverse un programa de humedecimiento del suelo y vías de acceso a fin de controlar la dispersión de polvo en el tránsito de vehículos y equipos.

Artículo 58.- Medidas para la protección de la calidad del suelo

Sin perjuicio de las medidas de manejo ambiental que se determinen en el instrumento de gestión ambiental respectivo, para la protección de la calidad de suelo deberá considerarse lo establecido en el marco normativo relacionado al ECA suelo.

En el almacenamiento de hidrocarburos necesario para el desarrollo de las actividades, proyectos y servicios del Sector Transporte, se deberá cumplir con las medidas establecidas en los reglamentos ambientales y de seguridad del Sector Hidrocarburos, en lo que sea aplicable, según las características del proyecto.

Sin perjuicio de lo señalado, se adoptarán las siguientes previsiones a fin de prevenir la contaminación con hidrocarburos:

1. El área destinada al almacenamiento de hidrocarburos deberá estar a una distancia de seguridad adecuada para los centros poblados aledaños y fuera de áreas ambientalmente sensibles, tales como bofedales, áreas naturales protegidas, cuerpos de agua, etc.
2. El área a ser utilizada para el almacenamiento de hidrocarburos debe ser debidamente impermeabilizada, asegurando una capacidad de contención no menor al 110% en relación con el recipiente de mayor volumen a ser almacenado en ella, además de otras previsiones que resulten necesarias para eliminar el riesgo de derrames de hidrocarburos e infiltraciones al suelo.
3. En las áreas que han sido utilizadas para almacenamiento de hidrocarburos, debe establecerse, como parte de las medidas de rehabilitación y cierre, la identificación y caracterización de sitios contaminados y en función de los resultados obtenidos, la ejecución de medidas de remediación establecidas en la estrategia ambiental.
4. Las áreas destinadas al lavado de vehículos, cambios de aceite o talleres de mantenimiento y reparación de maquinaria, deberán contar con infraestructura de contención y derivación de aguas, tales como canaletas perimetrales, trampas de grasas y otras, que permitan separar las aguas de no contacto de las de contacto. Respecto de estas últimas, deberá proponerse las medidas de limpieza o manejo ambiental correspondientes.

Artículo 59.- Medidas para la protección del recurso hídrico

A fin de asegurar la protección del recurso hídrico en la construcción de infraestructura de transporte, se considerarán las siguientes medidas:

1. El Titular deberá establecer las medidas de mitigación para el control de escorrentía de lluvia, sedimentos y erosión dentro del instrumento de gestión ambiental aprobado por la Autoridad Competente.



2. Dentro de las medias del literal anterior incluir la protección del sistema de drenaje, control de los niveles de agua, control de la torrencialidad, recuperación de cárcavas y erosión diferencial.
3. Implementar medidas para la estabilidad física de taludes y suelos como la conformación de banquetas y terrazas, construcción de muros, diques, empedrados, trinchos, gaviones entre otros.
4. Implementar medidas biológicas que incluyen la revegetación, de preferencia con plantas nativas y previa conformación del terreno.
5. Tener en consideración los títulos habilitantes requeridos por la Autoridad Nacional del Agua sobre el agua y/o sus bienes asociados, de manera previa al inicio de obras.

Artículo 60.- Medidas de protección a la flora y fauna

Deben minimizarse la afectación a las áreas con cobertura forestal. Las actividades de desbosque que impliquen afectación directa de flora, fauna y ecosistemas, se realizarán buscando minimizar los impactos a niveles tolerables, aplicando la jerarquía de mitigación, y de conformidad con las obligaciones establecidas en la autorización de desbosque otorgada por la autoridad competente en materia forestal.

Especial interés tendrá la protección de zonas de anidamiento, colpas, árboles semilleros y hábitats de especies amenazadas, por lo que en la etapa de diseño de proyecto deberán identificarse estas áreas sensibles y procurar su no afectación.

Todo proyecto de carreteras o vías de comunicación terrestres que se proyecten en el ámbito de la cuenca amazónica, implicando el retiro de cobertura forestal, debe contar con certificación ambiental en la categoría que le corresponda, independientemente de su jerarquización vial.

Está prohibido llevar a cabo actividades de caza y pesca, recolección de especies de flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, mantenimiento de animales en cautiverio, así como la introducción de especies exóticas, salvo aquellas especies utilizadas para bio remediación. De manera excepcional es aceptable la tenencia de especies domesticadas para la realización de funciones específicas, siempre que se presente la debida justificación en el instrumento de gestión ambiental respectivo y sin perjuicio del cumplimiento de la Ley 30407, Ley de protección y bienestar animal.

(...)

Artículo 62.- Medidas para la gestión social de los proyectos

En el desarrollo de las actividades, proyectos y servicios del Sector Transportes, deberán tenerse en cuenta las siguientes medidas a fin de alcanzar una adecuada gestión social:

1. Prevenir la ocurrencia de conflictos, actuando con transparencia respecto del desempeño ambiental de las actividades, brindando información oportuna y propiciando un trato horizontal con los pobladores del área de influencia del proyecto.
2. Evitar o minimizar los impactos negativos sobre las tierras con capacidad de uso mayor agrícola y forestal.
3. No ocupar áreas de propiedad privada o comunal sin haber cerrado acuerdos para las partes, o haber obtenido las servidumbres legales aplicables.
4. Minimizar los efectos sobre los recursos naturales, bienes patrimoniales y culturales de las comunidades nativas y campesinas.
5. Evitar los impactos negativos sobre el patrimonio histórico y/o arqueológico. En el caso que durante el desarrollo del proyecto se detecte la existencia de restos arqueológicos, el titular deberá detener inmediatamente las actividades en el lugar del hallazgo, comunicar el hecho al Ministerio de Cultura y gestionar los permisos y autorizaciones que pudiesen corresponder.
6. Capacitar al personal, propio y subcontratado, sobre las medidas de relacionamiento comunitario establecidas en su instrumento de gestión ambiental.



Foto: Diego Pérez

7.3. DISPOSICIONES APLICABLES A LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL Y PARA LA ACTUALIZACIÓN Y/O MODIFICACIÓN DEL CLASIFICADOR DE RUTAS DEL SISTEMA NACIONAL DE CARRETERAS (SINAC)

7.3.1. ¿Qué es?

El decreto supremo 005-2018-MTC, de marzo de 2018, establece disposiciones aplicables a los proyectos de infraestructura vial, así como para la modificación y actualización del Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras (SINAC), en busca del cumplimiento de la normativa ambiental, de áreas naturales protegidas y de la protección de los Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI).

7.3.2. ¿Cuál es su justificación?

Mediante este decreto se busca una nueva clasificación de rutas por parte del Sistema Nacional de Carreteras, ya que varias de estas, incluidas en el Clasificador de Rutas del SINAC, se superponían

con áreas naturales protegidas (ANP), o por zonas habitadas por PIACI, en contraposición a la normativa vigente, que prohíbe y restringe la ejecución de proyectos en ANP de uso indirecto, Reservas Indígenas o Reservas Territoriales o que no consideran la protección de la vida e integridad de los PIACI aún no establecidos oficialmente y la obligación del Estado a reconocer el derecho de los habitantes de estos pueblos a poseer estas tierras, restringiendo el ingreso a personas ajenas a las comunidades.

7.3.3. ¿Qué busca proteger?

En principio, y como se puede deducir al leer los párrafos anteriores, este Decreto Supremo tiene como finalidad proteger las Áreas Naturales Protegidas—especialmente las de uso indirecto—y la vida y derechos de aquellas comunidades pertenecientes a los PIACI. Siendo estos factores elementales dentro del componente ambiental y cultural del país, es que es una norma de gran importancia para la defensa del ambiente.



7.3.4. Marco legal

DECRETO SUPREMO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES APLICABLES A LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL Y PARA LA ACTUALIZACIÓN Y/O MODIFICACIÓN DEL CLASIFICADOR DE RUTAS DEL SISTEMA NACIONAL DE CARRETERAS (SINAC)

Artículo 1.- Objeto

El presente Decreto Supremo tiene por objeto establecer disposiciones aplicables a los proyectos de infraestructura vial y para la actualización y/o modificación del Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras - SINAC, cautelando el cumplimiento de la normativa ambiental, de áreas naturales protegidas, y de aquella que garantiza la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.

Artículo 2.- Cumplimiento de legislación vigente en el desarrollo de proyectos de infraestructura vial

Los proyectos de infraestructura vial a cargo del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales, se desarrollan dando cumplimiento a la normativa ambiental, de áreas naturales protegidas, y de aquella que garantiza la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.

Artículo 3.- Actualización y/o modificación del Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras - SINAC

3.1. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones actualiza y/o modifica el Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras - SINAC, a fin de excluir, de conformidad con la legislación vigente, las rutas y/o tramos viales proyectados, cuya trayectoria comprenda:

- a. Áreas Naturales Protegidas de uso indirecto,
- b. Reservas Territoriales o Indígenas; y,
- c. Áreas Naturales Protegidas de uso directo y Zonas de Amortiguamiento que no cuenten con la emisión de compatibilidad por parte de SERNANP.

3.2. En el caso de las rutas de competencia de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones realiza la actualización y/o modificación del Clasificador de Rutas dispuesta en el numeral anterior, en coordinación con las citadas entidades, de conformidad con el Reglamento Nacional de Jerarquización Vial vigente.

Artículo 4.- Refrendo

El presente Decreto Supremo es refrendado por el Ministro de Transportes y Comunicaciones, la Ministra del Ambiente y el Ministro de Cultura.

7.4. EL REGLAMENTO DE SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL PARA EL SECTOR TRANSPORTES

7.4.1. ¿Qué es?

El Reglamento de Supervisión y Fiscalización en Materia Ambiental para el Sector Transportes—aprobado mediante el Decreto Supremo 021-2021-MTC—no se concretaba desde el año 2016 pese a que ya entonces se había aprobado el Protocolo de Supervisión y Fiscalización Ambiental del Sector Transportes por Resolución Ministerial 1056-2016-MTC/01.02.

7.4.2. ¿Cuál es su justificación?

Las acciones de supervisión ambiental a cargo del MTC de los proyectos en curso se deberán adecuar a las disposiciones de este nuevo reglamento sin retrotraer etapas ni suspender sus plazos en el marco de aplicación de incentivos. De ser necesario y en caso corresponda, se podrá aplicar procedimientos administrativos sancionadores o procesos penales. Por tanto, se garantizará que los proyectos viales anteriores que queden todavía por ejecutar en nuestra Amazonía sean efectivamente fiscalizados en base a los impactos ambientales que generen en el ambiente.



Foto: Diego Pérez



7.4.3. Marco legal

REGLAMENTO DE SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL PARA EL SECTOR TRANSPORTES

Artículo 1.- Objeto

El presente Reglamento tiene por objeto regular el ejercicio de la función de supervisión y fiscalización en materia ambiental para el sector Transportes de competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) mediante el procedimiento de supervisión, el procedimiento administrativo sancionador y la imposición de medidas administrativas a los administrados del sector transportes.

Artículo 2.- Finalidad

La presente norma tiene por finalidad promover el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables, la oportunidad de la subsanación voluntaria por su incumplimiento y la imposición de medidas administrativas para salvaguardar la protección del ambiente; así como fortalecer el ejercicio de la potestad sancionadora para disuadir presuntas conductas infractoras y armonizar la misma, en el marco de la actividad administrativa de fiscalización del sector transportes a cargo del MTC.

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

Las disposiciones del presente Reglamento son aplicables a:

- a) La Autoridad Supervisora
 - b) Las autoridades intervinientes en el procedimiento administrativo sancionador en materia ambiental del sector Transportes.
 - c) Los administrados sujetos a supervisión por parte de la entidad de fiscalización ambiental del sector transportes, tanto en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - SINEFA como de otras normas que le atribuyen la función de supervisión ambiental.
- (...)

Artículo 8.- Autoridad Supervisora

La Autoridad Supervisora es el órgano facultado para desarrollar actividades de supervisión y dictar mandatos de carácter particular y medidas preventivas durante la supervisión ambiental. Esta función recae en la Dirección de Gestión Ambiental (DGA) de la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAAM).

Artículo 9.- Enfoque de la función de supervisión ambiental

La función de supervisión ambiental consiste en la verificación que realiza la Autoridad Supervisora a través del supervisor que verifica el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados del sector Transportes de competencia del MTC, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela del ambiente.

(...)

Artículo 13.- Facultades del supervisor

El supervisor cuenta con las siguientes facultades:

- a) Requerir a los administrados la presentación de documentos, incluyendo libros contables, facturas, recibos, comprobantes de pago, registros magnéticos o electrónicos vinculados al cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables del administrado y, en general, toda la información necesaria para el cumplimiento de las labores de supervisión, la que debe ser remitida en el plazo y forma que establezca el supervisor.
- b) Tomar y registrar las declaraciones de las personas que puedan brindar información sobre la supervisión que se lleva a cabo.

- c) Solicitar la participación de peritos y técnicos cuando lo estime necesario para el mejor desarrollo de las acciones de supervisión ambiental.
- d) Requerir a los administrados las copias de los archivos físicos y electrónicos, así como de cualquier otro documento que resulte necesario para los fines de la acción de supervisión ambiental.
- e) Efectuar los actos necesarios para obtener o reproducir documentos impresos, fotocopias, facsímiles, planos, estudios o informes, cuadros, dibujos, fotografías, radiografías, cintas cinematográficas, imágenes satelitales, Sistema de Información Geográfica (SIG), otras modalidades de soportes informáticos y otras reproducciones de audio y video, telemática en general y demás objetos que recojan, contengan o representen algún hecho, actividad humana o su resultado, y que sean pertinentes a la supervisión ambiental.
- f) Recolectar muestras en el marco de la acción de supervisión ambiental; así como utilizar los equipos y herramientas necesarios sin restricción alguna por parte del administrado, a fin de alcanzar los objetivos de la supervisión ambiental.
- g) Tomar fotografías, realizar grabaciones de audio o en video y/o utilizar los medios necesarios para generar un registro completo de la acción de supervisión ambiental.
- h) Instalar equipos en las unidades fiscalizables, en su área de influencia o en lugares donde el administrado desarrolla su actividad o donde tenga previsto desarrollar el proyecto, con el propósito de realizar monitoreos, siempre que con ello no se dificulten las actividades o la prestación de los servicios que son materia de supervisión ambiental.
- i) Practicar cualquier otra diligencia de investigación que considere necesaria para comprobar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables del administrado, así como recabar y obtener la información y los medios probatorios relevantes.
- j) Citar al administrado o a sus representantes, empleados, funcionarios, asesores, proveedores y terceros a fin de comparecer ante la Autoridad Supervisora para abordar aspectos vinculados a la actividad o función fiscalizable, utilizando los medios técnicos necesarios para generar un registro de sus declaraciones.
- k) Ordenar al administrado la ejecución de una obligación de hacer o no hacer orientada a prevenir riesgos ambientales mediante la imposición de una medida preventiva durante la supervisión ambiental.

Artículo 14.- Obligaciones del supervisor

14.1 El Supervisor debe ejercer sus funciones con diligencia y responsabilidad, adoptando las medidas necesarias para obtener los medios probatorios idóneos que sustenten los hallazgos detectados en la acción de supervisión ambiental, en caso corresponda.

14.2 El supervisor tiene las siguientes obligaciones:

- a) Realizar la revisión y evaluación de la documentación que contenga información relacionada con la unidad fiscalizable, previo a realizar la acción de supervisión ambiental.
- b) Identificarse ante el administrado con documento que lo acredite como un supervisor ambiental de la Autoridad Supervisora.
- c) Comunicar al administrado los alcances de la acción de supervisión ambiental a realizar.
- d) Entregar y/o remitir una copia del Acta de Supervisión Ambiental al administrado o a la persona con quien se realiza la acción de supervisión ambiental, según corresponda.
- e) Actuar de manera imparcial durante el desarrollo de la acción de supervisión ambiental.
- f) De acontecer una situación de conflicto de intereses, debe comunicar a la Autoridad Supervisora y abstenerse de realizar la acción de supervisión ambiental a ese administrado.
- g) Cumplir con los requisitos legales en materia de seguridad y salud en el trabajo; así como de cualquier otro que forme parte de los procedimientos de seguridad del administrado en su unidad fiscalizable.

14.3 La omisión al cumplimiento de las obligaciones antes mencionadas no enerva el valor de los medios probatorios recabados, salvo que dicha omisión afecte su validez.





Foto: Diego Pérez

8. LAS VÍAS LEGALES PARA PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE ANALIZADAS POR LA CLÍNICA JURÍDICA AMBIENTAL PUCP

8.1. DENUNCIAS ADMINISTRATIVAS

8.1.1. Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA)

El SINADA es un servicio del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) que le permite a cualquier ciudadano informar y alertar al Estado sobre cualquier perjuicio y daño que se le haga al ambiente. El SINADA es una institución al servicio de la ciudadanía para la recepción, tratamiento e investigación de las denuncias ambientales. Valida el compromiso y ejercicio de las acciones de vigilancia ciudadana para el cumplimiento de las normas en materia ambiental y la protección de nuestros recursos naturales y ambientales.

La Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental de la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental es la encargada de recibir las denuncias ambientales a través del SINADA, y tiene la obligación de supervisar la atención de dichas denuncias.²⁵

En el Reglamento aprobado²⁶ para la atención de las denuncias ambientales presentadas ante la OEFA a través del SINADA, se reconoce que, para presentar una denuncia ambiental no es necesario que el denunciante sustente la afectación concreta de sus derechos o intereses legítimos. Además, se menciona que dichas denuncias pueden ser de tres tipos: anónimas, con reserva de identidad del denunciante y sin reserva de identidad del denunciante. Es obligación del SINADA informar al denunciante en todas las etapas por las que pasa la denuncia.

8.1.2. Denuncias a través del Servicio Nacional Forestal y Fauna Silvestre (SERFOR)

El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre se encarga de recibir todas las denuncias de infracciones y delitos en materia forestal y de fauna silvestre. Estas denuncias llegan a través del Ministerio Público y del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) o la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.²⁷

²⁵ Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo 013-2017-MINAM.

²⁶ Resolución de Consejo Directivo 015-2014-OEFA/CD.

²⁷ Artículo 150 de la Ley 29673, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.



En estos casos, el SERFOR debe enfocar sus esfuerzos en asegurar el tratamiento transparente de las denuncias recibidas, y en establecer mecanismos de coordinación para un correcto flujo de la información de estas denuncias ante las instancias pertinentes.

El SERFOR podrá dar apertura a todas las plataformas de información y utilizar todos los medios necesarios para la recepción, traslado y seguimiento de las denuncias, por lo que las entidades de la administración pública deben proporcionar mensualmente a aquella institución toda la información vinculada a las denuncias en materia forestal y de fauna silvestre.

Como resultado de la denuncia presentada, se podrá aplicar los lineamientos para el ejercicio de la potestad sancionadora y desarrollo del procedimiento administrativo sancionador,²⁸ uniformizando los criterios para la autoridad sancionadora en materia forestal y de fauna silvestre. El cumplimiento de esta norma es obligatorio para los sujetos de infracción y las autoridades competentes que ejerzan potestad sancionadora en la materia (SERFOR, Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre, y OSINFOR).

8.1.3. Denuncias a través del Sistema de Control

El Sistema Nacional de Control es el conjunto de órganos de control, normas y procedimientos estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada. Su alcance comprende las actividades y acciones en los campos administrativos, presupuestal, operativo y financiero de las entidades públicas. Lo conforman la Contraloría General de la República, los Órganos de Control Institucional de las Entidades y las socie-

dades de auditoría externa cuando son designadas por la Contraloría General.

Son atribuciones de la Contraloría General recibir y atender denuncias y sugerencias de la ciudadanía relacionadas con las funciones de la administración pública, teniendo como obligación el tratamiento transparente de las mismas, protegiendo la identidad del denunciante -que debe proporcionar sus datos personales y suscribir un compromiso para brindar información adicional de ser necesario- y el contenido de la denuncia, y tratándolas en el ámbito interno o derivándolas a la entidad competente.²⁹

A través del Sistema Nacional de Control se pueden denunciar hechos arbitrarios o ilegales ocurridos en la entidad, que contravengan las disposiciones legales vigentes y afecten o pongan en peligro la función o el servicio público.

8.1.4. El Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA)

El Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) tiene como ente rector a la OEFA—que es la entidad que recibe las denuncias—y sus competencias están orientadas al cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas, naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.

Está formado por el Ministerio del Ambiente, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y las Entidades de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional y Local.

²⁸ Resolución de Dirección Ejecutiva 008-2020-MINAGRI-SERFOR-DE.

²⁹ Artículo 22 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Organismos e Instancias Clave en cuanto a Denuncias Administrativas

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) está adscrito al Ministerio del Ambiente y es la entidad encargada de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos. Es el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA).

Las Oficinas Desconcentradas del OEFA son los órganos responsables de la atención de las denuncias ambientales, de las actividades de orientación a la ciudadanía y de la difusión de información institucional. Ellas son las encargadas de atender y hacer seguimiento a las denuncias ambientales efectuadas por los/las ciudadanos/as hasta su culminación, en el ámbito de su jurisdicción.

Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR)

OSINFOR supervisa el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas contenidas en los títulos habilitantes (concesiones, permisos y autorizaciones) y en los planes de manejo aprobados, así como los mandatos y disposiciones emitidas en el marco de sus competencias. Esta entidad ejerce la función fiscalizadora y sancionadora sobre los titulares de los títulos habilitantes, siempre que la conducta infractora haya sido realizada incumpliendo las condiciones previstas en dicho título, los planes de manejo u otros documentos de gestión vinculados.

Es importante entender las competencias respectivas del OSINFOR y SERFOR. Este último ejerce la función de controlar, supervisar, fiscalizar y sancionar a los exportadores, importadores, re exportadores, titulares de actos administrativos distintos a los títulos habilitantes, así como otros aspectos dispuestos en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus reglamentos.

La Autoridad Nacional del Agua

La Autoridad Nacional del Agua (ANA) es el ente rector y máxima autoridad del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, el cual es parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y, por lo tanto, del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

La ANA debe desarrollar acciones de administración, fiscalización, control y vigilancia, para asegurar la preservación y conservación de las fuentes naturales de agua, de los bienes naturales asociados a estas y de la infraestructura hidráulica. Tiene, para cumplir estos objetivos, facultad sancionadora y coactiva. Es decir, que, en la materia de su competencia, puede imponer sanciones y obligaciones.

La Autoridad Nacional del Agua ejerce sus funciones a lo largo del territorio nacional, a través de órganos desconcentrados denominados Autoridades Administrativas del Agua (AAA), que a su vez tienen unidades orgánicas locales llamadas Administraciones Locales de Agua. A la fecha hay 14 AAA y 72 ALA, que se ocupan de proteger las 159 cuencas que existen dentro del Perú.

El documento denominado Lineamientos para la tramitación del procedimiento administrativo sancionador por transgresión a la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, y su Reglamento, regula los procedimientos administrativos sancionadores de la institución, las autoridades involucradas (órgano instructor, órgano sancionador y la autoridad competente para resolver en segunda instancia), la mecánica operativa del procedimiento (formas de inicio, instrucción, etapa resolutoria, fin).





Foto: Diego Pérez

8.2. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Cuando se quiere impugnar las actuaciones de la administración pública, solo se puede hacer a través de un proceso contencioso administrativo, siempre y cuando no sea un caso en el que es posible recurrir a un proceso administrativo, como los revisados en las secciones anteriores de este manual. Este proceso presupone el control jurídico por parte del Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.

Las demandas a través de un proceso contencioso administrativo pueden iniciarse en dos supuestos: primero, por la insatisfacción del administrado con respecto a lo decidido por la Administración, al considerar que la normativa administrativa ha sido aplicada de manera indebida; y segundo, por la insatisfacción de un tercero, que puede ser cualquier persona, natural o jurídica (incluyendo el Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo), cuando consi-

dere que la decisión de la Administración es fuente y causa de la vulneración a sus derechos.

La competencia para conocer el proceso contencioso administrativo la tienen el Juez Especializado y la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo, en primer y segundo grado, respectivamente.

El proceso contencioso administrativo culmina con la sentencia, la cual puede declarar fundada la demanda (es decir, amparar la petición) o declararla infundada. En cualquier caso, dicha sentencia puede ser impugnada y su resolución recae en el órgano superior.

8.3. PROCESO PENAL

Para recurrir a un proceso penal debe existir la presunción de la comisión de algún delito tipificado en el Código Penal peruano. Para el tipo de casos que consideramos en este manual, el delito en cuestión debería tener que ver en particular con alguno de los delitos ambientales contemplados en el Título

Décimo Tercero (XIII) del Libro Segundo de dicho cuerpo normativo. La denuncia puede ser presentada, de manera oral o escrita, ante la Policía Nacional del Perú (PNP) o el Ministerio Público. No se requiere la participación o firma de un abogado.

La Dirección del Medio Ambiente de la PNP se encarga de dirigir, ejecutar, coordinar, controlar y supervisar las actividades policiales a nivel nacional relacionadas con la protección del ambiente, así como de investigar y denunciar los delitos relacionados al medio ambiente a nivel nacional.

Desde el lado del Ministerio Público, existen las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA). Estas atienden denuncias interpuestas por delitos ambientales en el ámbito nacional. Hay departamentos o provincias donde no existe una FEMA. En ese caso, las Fiscalías Especializadas de Prevención del Delito podrán conocer las denuncias penales por la presunta comisión de delitos ambientales.

El Ministerio Público es el titular del ejercicio de la acción penal. En este sentido, ejerce la defensa de la legalidad y los intereses públicos en materia ambiental.³⁰

El proceso penal consta de tres etapas: i) Investigación preparatoria, la cual se inicia con la denuncia, ii) Etapa Intermedia, y iii) Juicio Oral y culmina con la sentencia. En la primera etapa, el fiscal dirige la investigación, solicita medidas coercitivas, reúne las pruebas necesarias (para este fin, puede realizar diligencias incluso con apoyo de la PNP) y, dependiendo del caso, puede optar por formalizar la acusación ante el juez (dando lugar a la siguiente etapa) o solicita el archivo (sobreseimiento). En la etapa intermedia, el Juez escucha al Fiscal y las partes en audiencias, y decide sobre la acusación del Fiscal. En el Juicio Oral, el Juez dirige el debate entre el sustento de la acusación del Fiscal y la defensa de las partes, y, por último, dicta sentencia, la cual puede ser condenatoria o absolutoria (aunque estas pueden ser impugnadas).

Es oportuno señalar que el Ministerio del Ambiente cuenta con una Procuraduría Pública especializada en delitos ambientales. Esta es responsable de la defensa de los derechos e intereses del Estado en las investigaciones preliminares y preparatorias y procesos judiciales iniciados y por iniciarse por la comisión de delitos ambientales.

8.4. PROCESO CIVIL

Cuando existe un conflicto de intereses o una incertidumbre jurídica, se recurre a una demanda dentro de un proceso civil. En este contexto, puede verse afectado un interés individual o colectivo, en este último caso, siempre que se esté frente a una afectación directa al ambiente o cuando este impacta a los bienes jurídicos protegidos por el Estado.

Existen los llamados “intereses difusos” que, según el artículo 82 del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil. Son aquellos cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial, tales como el medio ambiente o el patrimonio cultural o histórico o del consumidor.

Este mismo artículo señala que pueden promover o intervenir en este proceso, el Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, las Comunidades Campesinas y las Comunidades Nativas en cuya jurisdicción se produjo el daño ambiental o al patrimonio cultural y las asociaciones o instituciones sin fines de lucro que, según la Ley y criterio del Juez estén legitimadas para ello.

El proceso civil consta de varias etapas.

- i) La etapa postulatoria se inicia tras la presentación de la demanda con los medios probatorios. El juez puede admitirla a trámite (con lo que se dará lugar a la siguiente etapa) o declarar su improcedencia (que puede ser impugnada), o su inadmisibilidad (que puede ser subsanable).

³⁰ Decreto Legislativo 957 y modificatorias, <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/77a924804e7d8bb38ff6ff2670ef9145/dl+957.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=77a924804e7d8bb38ff6ff2670ef9145>

- ii) La etapa probatoria se ejerce durante el transcurso del proceso. Los medios probatorios serán evaluados en la audiencia de pruebas, con la presentación de alegatos.
- iii) La etapa decisoria se refiere a la culminación del proceso con la sentencia. Esta puede declarar fundada la demanda (es decir, se ampara la petición), o declararla infundada.
- iv) Una etapa adicional “impugnatoria”. Está ligada a la opción que tienen los sujetos procesales (demandante o demandado) de presentar medios impugnatorios cuando consideran que la sentencia les genera un agravio. Tiene el fin de aspirar a su anulación o revocatoria.
- v) La última etapa es la ejecutoria. Está orientada al cumplimiento de lo resuelto por el juez.

tada por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona.

El afectado es la persona legitimada para interponer la demanda de amparo. Asimismo, puede interponer demanda de amparo cualquier persona cuando se trate de una amenaza o violación del derecho al medio ambiente u otros derechos difusos que gocen de reconocimiento constitucional, así como las entidades sin fines de lucro cuyo objeto sea la defensa de los referidos derechos.

El juez civil o mixto del lugar donde se afectó el derecho, o de donde vive el afectado, es la autoridad competente para conocer del proceso de amparo. Como resultado de este proceso, el juez emitirá sentencia que puede declarar fundada o infundada la demanda. Cuando se trate del primer caso, la sentencia deberá contener, entre otros aspectos, la declaración de nulidad de decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos constitucionales protegidos, la restitución o restablecimiento del agraviado en el pleno goce de sus derechos constitucionales ordenando que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la violación, y la orden y definición precisa de la conducta a cumplir con el fin de hacer efectivo el mandato judicial. La sentencia puede ser apelada y la resolución le corresponde al órgano superior.

8.5. PROCESOS CONSTITUCIONALES

El ordenamiento jurídico peruano también permite la posibilidad de apelar a procesos en el ámbito constitucional como medios extraordinarios de acceso a la justicia.³¹ Son fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales.

8.5.1. Proceso de Amparo

La acción de amparo procede contra el hecho u omisión por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos en la Constitución, con excepción de los señalados para el hábeas data. No procede contra normas legales ni contra Resoluciones Judiciales emanadas de procedimiento regular.

El amparo procede cuando existe una amenaza a un derecho fundamental, como puede ser el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, o por el hecho u omisión ejecu-

8.5.2. Proceso de Cumplimiento

La acción de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.³²

Cualquier persona podrá iniciar el proceso de cumplimiento frente a normas con rango de ley y reglamentos. Cuando el proceso tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de un acto administrativo, solo podrá ser interpuesto por la persona a cuyo favor se expidió el acto o quien invoque interés

³¹ Constitución Política del Perú, Artículo 200, <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru>

³² Constitución Política del Perú, artículo 200, numeral 6, <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru>



Foto: Diego Pérez

para el cumplimiento del deber omitido. En el caso de la defensa de derechos con intereses difusos o colectivos (por ejemplo, ambiente), cualquier persona podrá iniciar el proceso, así como la Defensoría del Pueblo.

Un requisito necesario es que para la procedencia del proceso de cumplimiento el demandante previamente haya reclamado por documento de cierta fecha el cumplimiento del deber legal o administrativo, y que la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro del periodo de tiempo legalmente permisible.

Como resultado de este proceso, el juez emitirá sentencia la cual puede declarar fundada o infundada la demanda. En caso declare fundada la demanda, esta deberá contener, entre otros aspectos, la orden y la descripción precisa de la conducta a cumplir en un plazo delimitado y perentorio.

8.5.3. Proceso de Hábeas Data

La acción de hábeas data procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a los que se refiere el artículo 2 de la Constitución en sus incisos 5 y 6. Estos están vinculados al derecho de acceso a la información y la protección de datos personales o autodeterminación informativa.³³

Toda persona puede acudir a este proceso para garantizar el acceso a la información esté al alcance de cualquier entidad pública. Esta acción también puede servir para suprimir o impedir que se suministren datos o informaciones de carácter sensible o privado que afecten derechos constitucionales.³⁴

Un requisito necesario por la norma para la procedencia del proceso de hábeas data es que el demandante previamente haya reclamado, por documento

³³ Constitución Política del Perú, artículo 200, numeral 3, <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru>

³⁴ Constitución Política del Perú, artículos 2, numerales 5 y 6, <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru>



Foto: Diego Pérez

de una fecha determinada, el respeto de los derechos de acceso a la información o la protección de datos personales, y que el demandado se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro del término legal establecido.

8.6. SOLICITUDES SOBRE ASUNTOS DE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL DEL ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL PERÚ - ESTADOS UNIDOS

8.6.1. Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Perú

El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y el Perú establece en su capítulo 18, sobre Medio Ambiente, disposiciones en torno a los niveles de protección, aplicación y observancia de las leyes ambientales, un Consejo de Asuntos Ambientales, mecanismos para el acceso a la justicia ambiental, entre otros aspectos. Algunos de estos se detallan a continuación:

- Se reconoce el derecho soberano de cada una de las partes de establecer sus propios niveles de protección ambiental interna y sus prioridades de desarrollo ambiental, y, por consiguiente, de adoptar o modificar sus leyes y políticas ambientales.
- Las partes reconocen que cada parte mantiene el derecho a ejercer su discrecionalidad de acciones ante tribunales y a tomar decisiones relativas a la asignación de recursos para la aplicación en materia ambiental con respecto a otras leyes ambientales a las que se les haya asignado una mayor prioridad.
- Los Estados signatarios asegurarán que las personas interesadas puedan solicitar a las autoridades competentes de la parte que investiguen supuestas infracciones de su legislación ambiental y que las autoridades competentes

de cada parte les den la debida consideración a tales solicitudes de acuerdo con su legislación.

- Los Estados asegurarán que los procedimientos judiciales o administrativos se encuentren disponibles de acuerdo con su legislación para sancionar o reparar las infracciones a su legislación ambiental.
- Cada parte proporcionará a las personas con un interés jurídicamente reconocido conforme a su legislación sobre un determinado asunto, acceso apropiado y efectivo a reparaciones frente a infracciones a la legislación ambiental de esa parte o infracciones a una obligación legal bajo las leyes de esa parte relacionadas con el medio ambiente o con condiciones ambientales que afecten la salud humana.
- Se deberá promover la conciencia pública de su legislación ambiental asegurando que la información está disponible al público respecto a su aplicación y observancia, y procedimientos de cumplimiento, incluyendo procedimientos para que las personas interesadas soliciten a las autoridades competentes de una Parte que investigue supuestas infracciones de su legislación ambiental.

Cualquier persona de una parte podrá presentar una solicitud invocando que la otra Parte está dejando de aplicar efectivamente su legislación ambiental.³⁵ Dichas solicitudes deberán ser presentadas ante una secretaría u otro órgano competente que ambas Partes designen. Dicha secretaría podrá considerarla como una solicitud, si encuentra que esta comunicación:

- Está escrita en inglés o español;
- Identifica claramente a la persona que hace la solicitud;
- Ofrece información suficiente para permitir a la secretaría revisar la solicitud, incluyendo evidencia documentaria en la que la solicitud esté basada e identificación de las leyes ambientales respecto de las que el incumplimiento es invocado;
- Parece estar enfocada a promover el cumplimiento en lugar de hostigar a la industria;
- Indica que el asunto ha sido comunicado por escrito a las instituciones relevantes de la Parte e indica la respuesta de la parte, si la hubiera.
- Es presentada por una persona de una parte.

Los Estados parte deberán informar a la secretaría dentro de los 45 días siguientes o, en circunstancias excepcionales y mediando notificación, de los 60 días siguientes a la recepción del requerimiento sobre si el asunto específico en cuestión es materia de un proceso judicial o administrativo pendiente, en cuyo caso la secretaría no continuará con el requerimiento. Asimismo, se entregará cualquier otra información que la parte desee resaltar, incluyendo: (i) si el asunto ha sido previamente materia de un proceso judicial o administrativo; (ii) si las reparaciones privadas en relación con el asunto están disponibles para la persona que hace la solicitud y si han sido solicitadas; o (iii) información sobre actividades de fortalecimiento de capacidades.

³⁵ Tratado de Libre Comercio EEUU-Perú, artículo 18.8, http://www.sice.oas.org/tpd/and_usa/PER_USA_s.ASP





Foto: Diego Pérez

9. Consideraciones finales

Culminamos este manual con algunas consideraciones y recomendaciones importantes. En primer lugar, el Clasificador de Rutas y el Registro Nacional de Carreteras a cargo del MTC (ver sección 7.3) permite mapear la trayectoria de las vías terrestres que recorren nuestro país y sus respectivos mapas viales. Con la información provista por estas herramientas, es posible identificar aquellos proyectos viales con trazos que pueden afectar ANP y sus zonas de amortiguamiento, territorios de PIACI, entre otras áreas de relevancia ambiental.

Segundo, es necesario que las autoridades competentes—en todos los niveles de gobierno—velen por el estricto cumplimiento del Decreto Supremo 005-2018-MTC (ver sección 7.3), que establece que los proyectos viales se desarrollen dando cumplimiento a la normativa ambiental, de ANP y aquella que garantiza la protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI), de manera que se evalúe desde un inicio si el trazado que plantea un eventual proyecto es legalmente viable y socioambientalmente deseable.

En tercer lugar, la fase de “pre inversión” prevista en el Reglamento para la Gestión de Infraestructura Vial amerita especial atención (ver sección 6.2), pues es en ese punto donde, a partir de estudios detenidos, se analiza y evalúa la pertinencia de efectuar un proyecto de inversión pública, bajo consideraciones objetivas (socialmente rentable, sostenible y compatible con las políticas en la materia), y definiendo también sus especificaciones técnicas. Ello permitirá identificar los eventuales impactos ambientales y sociales, y adoptar la decisión más pertinente sobre la viabilidad ambiental del proyecto.

Cuarto: en relación con las cuatro fases de la gestión de la infraestructura vial (ver capítulo 6), el MTC solo ha modificado los alcances de la primera fase de “planeamiento” a través del Decreto Supremo 012-2020-MTC. Es importante que se evalúe la pertinencia de una eventual actualización de las otras fases (pre inversión, inversión y post inversión).

En quinto lugar, es necesario que se efectivice la transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del sector transporte (infraestructura y transportes) al OEFA. Así, se podrá optimizar los procesos de fiscalización ambiental de los proyectos de infraestructura vial en la Amazonía.

Se recomienda asimismo evaluar la pertinencia de la figura de la certificación ambiental fraccionada prevista en el marco del Reglamento de Protección Ambiental del Sector Transportes, dado que la actual presentación de los estudios ambientales por “tramos” no permite una evaluación integral de los impactos acumulativos que un proyecto vial puede acarrear, mellando la capacidad de análisis y evaluación de la autoridad competente.

Finalmente, se recomienda a la autoridad competente velar por el estricto cumplimiento de la presentación del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, dentro del plazo previsto por el Decreto Supremo N° 040-2019-MTC (2 de enero de 2024), cautelando evitar que se regularicen “carreteras secundarias ilegales” en el marco de esta figura de adecuación ambiental y que estas pasen a formar parte del SINAC.





Acrónimos

AIDSESP Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana

ANA Autoridad Nacional del Agua

ANP Áreas Naturales Protegidas

DGASA Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (de MTC)

Invierte.pe Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones

MEF Ministerio de Economía y Finanzas

MINAM Ministerio del Ambiente

MINCUL Ministerio de Cultura

MTC Ministerio de Transporte y Comunicaciones

OEFA Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

OPMI Oficinas de Programación Multianual de Inversiones

OSINFOR Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales

OSITRAN Organismo Supervisor de la Inversión e Infraestructura de Transporte de Uso Público

PCM Presidencia del Consejo de Ministros

PIACI Pueblos en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial

Provias Descentralizado Proyecto Especial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a nivel Regional

Provias Nacional Proyecto Especial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a nivel Nacional.

SEIA Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental

SENACE Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles

SERNANP Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado

SERFOR Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre





GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION

