



El rol preventivo de las consultoras ambientales y su importancia en el proceso de **evaluación del impacto ambiental**: Actualización de últimos cambios normativos(*)

The preventive role of environmental consultants and their importance in the environmental impact assessment process: update of latest regulatory changes

Ana Paula Queirolo Romero()**

Estudio de Abogados Rubio Leguía Normand.

Resumen: En el Derecho Ambiental, la regulación de las consultoras y el régimen a las que están se encuentran sometidas es cuestionado. Sin embargo, quienes lo cuestionan no han analizado el fundamental papel que cumplen estas dentro del procedimiento que implica una certificación ambiental. Mediante este artículo, el autor pretende explicar la evolución de las consultoras ambientales y demostrar su papel dentro del régimen económico en el Perú.

Palabras claves: Consultoras - Medio Ambiente - Regulación - Economía - Derecho Ambiental - Certificación Ambiental.

Abstract: In Environmental Law, the regulation of the consultants and the regime to which they are subject is questioned. However, those who question it have not analyzed the fundamental role that they fulfill within the procedure that implies an environmental certification. Through this article, the author aims to explain the evolution of environmental consultants and demonstrate their role within the economic regime in Peru.

Keywords: Consultants - Environment - Regulation - Economics - Environmental Law - Environmental Certification.

(*) Nota del Editor: Este artículo fue recibido el 28 de abril de 2018 y su publicación fue aprobada el 29 de junio de 2018.

(**) Bachiller de Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú con especialidad en Derecho Ambiental. Adjunta de Docencia del Seminario de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la PUCP. Abogada Asociada del Área de Recursos Naturales del Estudio de Abogados Rubio Leguía Normand. Correo electrónico: ana.queirolo@pucp.edu.pe

El rol preventivo de las consultoras ambientales y su importancia en el proceso de evaluación del impacto ambiental: Actualización de últimos cambios normativos
The preventive role of environmental consultants and their importance in the environmental impact assessment process: update of latest regulatory changes

Sumario: 1. Antecedentes_2. Problemática_3. Regulación actual_4. Desafíos y mejoras_5. Rol preventivo_6. Experiencia comparada_6.1.Chile_6.2.Ecuador_6.3. Bolivia_7. Conclusión_8. Referencias Bibliográficas.

1. Antecedentes

La historia de las consultoras ambientales en nuestro país se remonta hasta la década de los años 90, cuando se comenzaron a aprobar los primeros estudios ambientales, a pesar de la reciente y poco elaborada regulación ambiental. Así pues nuestro país aún se encontraba en la fase formativa del derecho ambiental.

La primera norma que reunía las condiciones de una política orientada a la protección de la riqueza ambiental sin afectar el crecimiento económico fue el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN), aprobado mediante Decreto Legislativo No 613. Dicha norma constituyó un hito dentro de la disciplina del rol preventivo del derecho ambiental debido a que: i) reconoció el derecho a un ambiente sano, ii) contempló la participación ciudadana en materia ambiental, iii) reconoció los principios de prevención y contaminador – pagador; y iv) reguló por primera vez el EIA (Wieland 2017, 34).

Asimismo, debemos resaltar en materia institucional la creación del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) en 1994 como entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros. Dicha entidad estuvo enfocada en regular la política ambiental nacional de cara a los nuevos proyectos de inversión, haciendo un papel de coordinador entre todos los ministerios, dado el modelo sectorial ambiental, lo cual lo hizo tener un rol protagónico pero a la vez una gran responsabilidad dentro de la evolución de la corriente ambiental.

Ahora bien, dada la instauración de una normativa ambiental acorde e instituciones que facilitan dicha labor, se reguló por primera vez la figura de consultora ambiental en la Resolución Ministerial No 580-98-EM-VMM. En dicha norma se señalaban los requisitos para su inscripción como tal, el

equipo profesional con el que debían contar; así como la constitución social de dichas empresas. Los requisitos anteriormente mencionados también eran aplicados a las consultoras ambientales internacionales, dado el gran número de ellas en nuestro país.

En cuanto a competencias, la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, “MEM”) fue la primera encargada de aprobar o denegar la inscripción solicitada, ya que luego cada sector aprobaría la inscripción de consultoras ambientales, determinando su ámbito de competencia.

Cabe señalar que en la norma del registro de consultoras ambientales en el MEM figura la obligatoriedad de realizar planes de cierre de minas. Dicha norma señala cuál era el procedimiento a seguir para el caso de inscripción de consultoras ambientales, ello mediante el D.S. No 039-2005-EM.

Del Registro del Ministerio de Energía y Minas, se tiene que actualmente, existen 38 consultoras ambientales autorizadas en el MEM autorizadas para elaborar Estudios de Impacto Ambiental y 43 consultoras ambientales para elaborar Planes de Cierre, solo en el sector de minería⁽¹⁾, sector con más regulación en nuestro país.

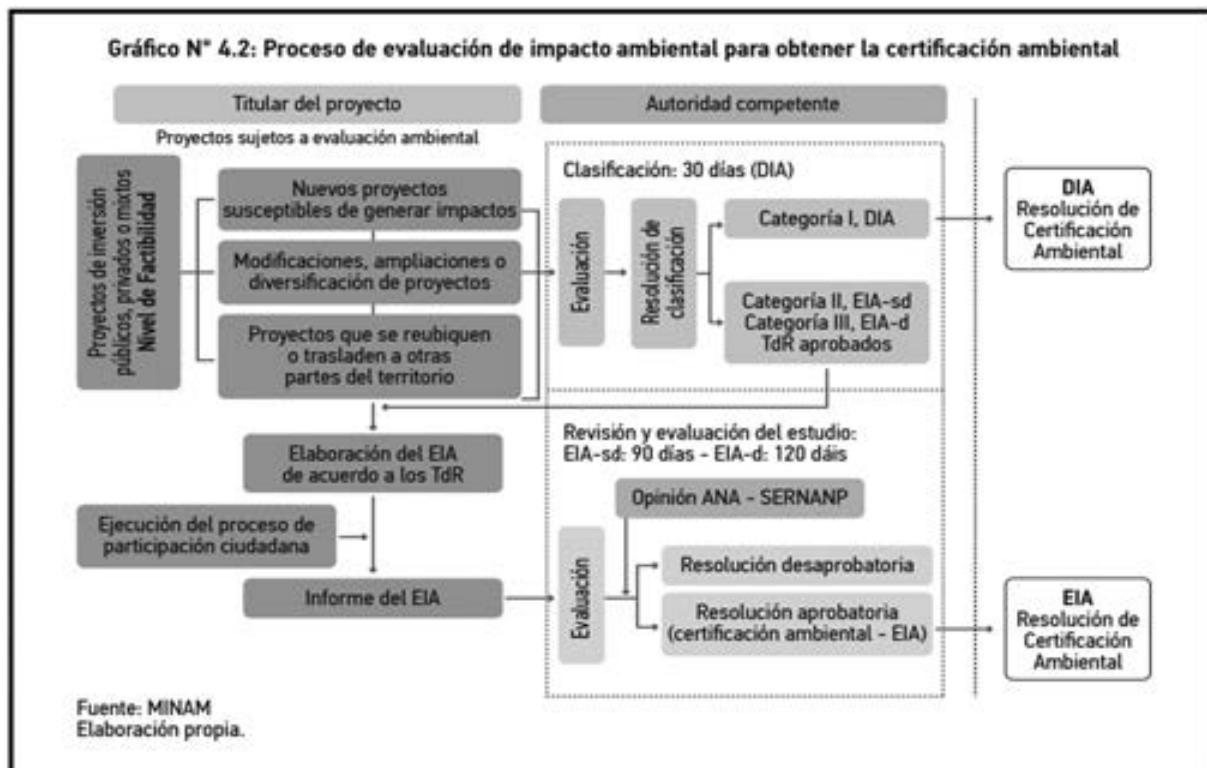
A este número, se deben sumar las consultoras ambientales inscritas en autoridades regionales, otros ministerios⁽²⁾ y en el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (en adelante, “SENACE”).

Al respecto, SENACE es una institución adscrita al Ministerio del Ambiente, encargada

(1) “Consultoras Autorizadas”, Ministerio de Energía y Minas. http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=4&idTitular=1143&idMenu=sub1142&idCateg=474 (Consultado el 26 de septiembre del 2017).
(2) Aún no se han transferido las competencias de todos los sectores a SENACE, por lo que aún se sigue el modelo de certificación ambiental sectorial



Ana Paula Queirolo Romero



Fuente: Extraído de la página 255 del Informe Nacional del Estado del Ambiente 2012 – 2013.

de aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados, hasta que se transfieran el total de sus competencias. Por lo tanto, forma parte esencial en el proceso de evaluación ambiental y su eje preventivo.

Asimismo, tiene como tarea principal llevar el registro de las consultoras ambientales encargadas de la elaboración de estudios ambientales, con la finalidad de asegurar que tal tarea esté en manos de profesionales especializados, y con

la experiencia y probidad que la población tanto reclama.

Como puede observarse a continuación, en cuanto a la emisión de la certificación ambiental, cada sector cuenta con su propio Reglamento Ambiental tal y como se muestra en el siguiente gráfico:

El rol preventivo de las consultoras ambientales y su importancia en el proceso de evaluación del impacto ambiental: Actualización de últimos cambios normativos

The preventive role of environmental consultants and their importance in the environmental impact assessment process: update of latest regulatory changes

Actividad Económica	Reglamento Ambiental
Minería	Exploración: Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, Decreto Supremo No 042-2017-EM.
	Explotación: Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, Decreto Supremo No 040-2014-EM.
Hidrocarburos	Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, Decreto Supremo No 039-2014-EM.
Electricidad	Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, Decreto Supremo No 29-94-EM.
Manufactura	Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, Decreto Supremo No 017-2015-PRODUCE.
Agricultura	Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, Decreto Supremo No 019-2012-AG.
Vivienda y Construcción	Aprueban Reglamento de Protección Ambiental para proyectos vinculados a las actividades de Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento, D.S. No 015-2012-VIVIENDA.
	Modifican el Reglamento de Protección Ambiental para proyectos vinculados a las actividades de Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo No 015-2012-VIVIENDA, D.S No 019-2014-VIVIENDA.
Transportes	Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, Decreto Supremo No 004-2017-MTC.
Comunicaciones	No cuenta con un reglamento propio pero DGASA es el órgano competente temporalmente según Resolución Ministerial No 077-2017-MTC/01.02 en materia de certificación, supervisión y fiscalización ambiental.
Pesca	Aprueban el Reglamento de la Ley General de Pesca, con un apartado sobre Gestión Ambiental, Decreto Supremo No 012-2001-PE
Turismo	Disponen la pre publicación en el portal institucional del Ministerio, del Proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo, Resolución Ministerial No 272-2017-MINCETUR.

Fuente: Elaboración propia.

2. Problemática

Ahora bien, al analizar el IGA y los compromisos ambientales que se desprenden del mismo, vemos que no solo es importante la estrategia de manejo ambiental del estudio de impacto ambiental, sino otras secciones del mismo; dado que incluso la información considerada como objetiva o descriptiva representa un compromiso y/u obligación para efectos legales (Aldana 2006, 15). En ese sentido, el cómo se lleva a cabo la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental a cargo de las consultoras ambientales, no puede estar exento de regulación.

Si bien es cierto, las consultoras ambientales han constituido un factor primordial en la prevención de los impactos ambientales de los principales proyectos de inversión en nuestro país, al ser las encargadas de elaborar el Instrumento de Gestión Ambiental que determina finalmente la viabilidad del proyecto, no han estado exentas de críticas. Las críticas van desde falta de personal idóneo hasta señalar que se hace un copy paste de los Estudios a su cargo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha pronunciado al respecto, indicando que el EIA lo debe realizar una entidad independiente y técnicamente capaz, bajo la supervisión del Estado donde se lleve a cabo la actividad productiva; debiendo desplegar dicho Estado, acciones de supervisión y fiscalización en el ámbito de sus competencias, para asegurar que dicho estudio se realice de manera correcta (CIDH 2017, 67).

Uno de los temas más cuestionados, es el hecho de que la empresa responsable del proyecto de inversión, es quien contrata directamente con la consultora ambiental. Este mecanismo ha generado la sensación



Ana Paula Queirolo Romero

de que no existen mecanismos adecuados que garanticen la imparcialidad de las consultoras y que las empresas siempre pagarán por una respuesta a la “medidas de sus necesidades” (Calle 2012, 9).

Al respecto, dado que el Estado no puede asumir el costo de la contratación de las consultoras ambientales, se debe mantener el régimen actual de contratación, siendo importante que se garantice la protección ambiental desde la certificación ambiental, en una suerte de fiscalización de a quienes elaboran los estudios.

Es así que en el año 2008, del Organismo de Evaluación y Fiscalización (en adelante, “OEFA”⁽³⁾), organismo encargado de la fiscalización ambiental, y la creación del SENACE⁽⁴⁾ en el año 2012 como organismo público técnico especializado encargado de revisar y aprobar los EIA detallados de proyectos de inversión, se retomó la visión de mejorar las condiciones en las que debe operar una consultora ambiental a fin de garantizar la calidad del IGA a aprobarse posteriormente por la autoridad encargada de la certificación.

Y es que se parte de la idea de que se necesita de una certificación ambiental de calidad para que la fiscalización ambiental logre su objetivo; como por ejemplo, el poder identificar los puntos críticos, ya que ello facilita la fiscalización ambiental, evitando que se cause daños irreparables al medio ambiente.

En ese sentido, la certificación y fiscalización son dos aspectos de la gestión ambiental que caminan de la mano y se complementan (OEFA: 24). Con respecto a su complementariedad, un ejemplo de ello lo podemos ver durante la fiscalización ambiental, ya que en la misma se pueden identificar aspectos no considerados o previstos en la certificación ambiental, siendo que como consecuencia de ello se ordena al administrado actualizar su IGA previniendo de esta forma una posible afectación al medio ambiente.

3. Regulación actual

La emisión del Decreto Legislativo No 1078 en el 2008 que modificó la Ley del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, “SEIA”), incorporó aspectos importantes en cuanto a la certificación ambiental; como por ejemplo, a obligatoriedad de la certificación ambiental:

“(…)

Artículo 3.- Obligatoriedad de la certificación ambiental

No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

(…)

Artículo 10.- Contenido de los Instrumentos de Gestión Ambiental

10.1 De conformidad con lo que establezca el Reglamento de la presente Ley y con los términos de referencia que en cada caso se aprueben; los estudios de impacto ambiental y, según corresponda, los demás instrumentos de gestión ambiental, deberán contener:

(3) Que, el Artículo 3 de la Ley No 29968 - Ley de creación del SENACE atribuye al OEFA la competencia para fiscalizar y sancionar a las consultoras ambientales que formen parte del Registro Nacional de Consultoras Ambientales.

(4) Que, el Artículo 3 de la Ley No 29968 - Ley de creación del SENACE atribuye a dicho organismo la competencia para administrar el Registro Nacional de Consultoras Ambientales.

El rol preventivo de las consultoras ambientales y su importancia en el proceso de evaluación del impacto ambiental: Actualización de últimos cambios normativos
The preventive role of environmental consultants and their importance in the environmental impact assessment process: update of latest regulatory changes

- a) Una descripción de la acción propuesta y los antecedentes de su área de influencia;
- b) La identificación y caracterización de las implicaciones y los impactos ambientales negativos, según corresponda, en todas las fases y durante todo el período de duración del proyecto. Para tal efecto, se deberá tener en cuenta el ciclo de vida del producto o actividad, así como el riesgo ambiental, en los casos aplicables y otros instrumentos de gestión ambiental conexos;
- c) La estrategia de manejo ambiental o la definición de metas ambientales incluyendo, según el caso, el plan de manejo, el plan de contingencias, el plan de compensación y el plan de abandono o cierre;
- d) El plan de participación ciudadana de parte del mismo proponente;
- e) Los planes de seguimiento, vigilancia y control;
- f) La valorización económica del impacto ambiental;
- g) Un resumen ejecutivo de fácil comprensión; y,
- h) Otros que determine la autoridad competente.

10.2 El estudio de impacto ambiental deberá ser elaborado por entidades autorizadas que cuenten con equipos de profesionales de diferentes especialidades con experiencia en aspectos de manejo ambiental y social, cuya elección es de exclusiva responsabilidad del titular o proponente de la acción, quien asumirá el costo de su elaboración y tramitación.

10.3 Los proponentes recurrirán al registro de entidades autorizadas para la elaboración de evaluaciones ambientales estratégicas y para la elaboración de estudios de impacto ambiental que para tal efecto implementará el Ministerio del Ambiente, el cual incluirá a las personas naturales que las integran.

10.4 El Reglamento de la presente Ley especificará las características, condiciones, alcances del referido registro. El Ministerio del Ambiente tendrá la facultad de fiscalizar y sancionar el incumplimiento de este numeral, mediante amonestación, multa suspensión o cancelación. El reglamento establecerá los criterios aplicables a tal efecto.

Lo dispuesto en el presente artículo será de aplicación para la Evaluación Ambiental Estratégica en lo que corresponda.

(...)" (la cursiva es del autor)

Por lo tanto, vemos que la norma antes mencionada señala dos aspectos esenciales en el proceso de certificación ambiental; el primero tiene que ver con la obligatoriedad de contar con un IGA, el cual deberá ser evaluado y aprobado por la entidad competente, antes de iniciar un proyecto de inversión⁽⁵⁾, impidiéndose incluso la emisión de posteriores licencias y permisos que deberán tramitarse de acuerdo a la actividad a ejecutarse. Mientras, que el segundo aspecto relevante de la norma, inmerso dentro de lo que debe contener un IGA, tiene que ver con la regulación de las consultoras ambientales, como aquellas encargadas de la elaboración del IGA correspondiente a cada actividad, las mismas que deberán contar con personal calificado y con experiencia en el sector.

Así pues vemos que la regulación de las consultoras ambientales ya existía cuando se aprobó el Reglamento del Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios Ambientales, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, mediante Decreto

(5) El IGA puede ser de tipo preventivo o de tipo correctivo de acuerdo al sector, ello conforme al Artículo 17 de la Ley General del Ambiente, Ley No 28611.



Ana Paula Queirolo Romero

Supremo No 011-2013-MINAM. Sin embargo, en el 2015, se modificó el mencionado Reglamento mediante Decreto Supremo No 005-2015-MINAM y se dispuso otorgar a SENACE la conducción del Registro nacional de consultoras ambientales, mientras se hacía la transferencia de los sectores de minería, hidrocarburos, electricidad y transportes de acuerdo al cronograma señalado en el Decreto Supremo No 006-2015-MINAM.

En ese sentido, si bien es cierto se habían dado importantes avances en cuanto a que se consideraba una consultora ambiental y cuál era su papel dentro del proceso de certificación ambiental, no se habían desarrollado índices de mejora de la situación de las mismas, las cuales habían crecido e incursionado en todos los sectores, más aún con el auge de la minería en el año 2012 y 2013, lo cual generó preocupación y malestar. Y es que aún se seguían viendo los IGA mal elaborados que no solo dificultaban el proceso de fiscalización posterior sino que el nivel de imprecisión y poca claridad aumentaba el índice de conflictos socio-ambientales en nuestro país.

4. Desafíos y mejoras

Es por ello que en los últimos años, las propuestas para mejorar las condiciones de las consultoras ambientales se han visto plasmadas en dispositivos legales de fácil entendimiento, mejorando de esta forma la situación de las mismas y su rol dentro del proceso de certificación ambiental.

Sin ir muy lejos, el año pasado se implementaron reformas para mejorar la actuación de las consultoras ambientales, la primera se dio a través de la emisión de la Resolución de Consejo Directivo No 008-2016-OEFA-CD, en donde se aprobaba la tipificación de las infracciones administrativas y se establecía la escala de sanciones aplicable a las Consultoras Ambientales. En dicho dispositivo legal se establecían los supuestos de infracción, conjuntamente con la clasificación de la gravedad

	Infracción	Base Legal Referencial	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción no monetaria	Sanción monetaria
1	Elaborar y/o suscribir estudios ambientales y/u otra documentación a ser presentada ante la autoridad competente en el marco del SEIA, sin contar con la resolución de inscripción o renovación de inscripción en el registro.	Artículo 20° del Reglamento del Registro de Entidades Autorizadas para la elaboración de Estudios Ambientales.	Grave		Hasta 35 UIT
2	Elaborar y/o suscribir estudios ambientales para un sector en el que no se encuentra inscrito.	Artículo 21° del Reglamento del Registro de Entidades Autorizadas para la elaboración de Estudios Ambientales.	Grave		Hasta 35 UIT
3	Brindar información desactualizada en los estudios ambientales que se elaboren.	Literales a) y c) del Artículo 24° del Reglamento del Registro de Entidades Autorizadas para la elaboración de Estudios Ambientales.	Grave		Hasta 20 UIT
4	Brindar información falsa, fraudulenta o inexacta en los estudios ambientales que se elaboren.	Literal a) del Artículo 24° del Reglamento del Registro de Entidades Autorizadas para la elaboración de Estudios Ambientales.	Muy Grave		Hasta 100 UIT
5	No actualizar sus datos en el registro, en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contado a partir del día siguiente de la modificación de sus estatutos sociales, domicilio, equipo profesional multidisciplinario o cualquier otro dato declarado o inscrito.	Artículo 18° del Reglamento del Registro de Entidades Autorizadas para la elaboración de Estudios Ambientales.	Leve	Amonestación	Hasta 10 UIT
6	No brindar capacitación a los profesionales que integran los equipos multidisciplinarios a su cargo, en la forma y plazos que establezca el Senace.	Artículo 22° del Reglamento del Registro de Entidades Autorizadas para la elaboración de Estudios Ambientales.	Leve	Amonestación	Hasta 10 UIT

El rol preventivo de las consultoras ambientales y su importancia en el proceso de evaluación del impacto ambiental: Actualización de últimos cambios normativos
The preventive role of environmental consultants and their importance in the environmental impact assessment process: update of latest regulatory changes

del hecho, así como la sanción que le correspondía, la cual puede ir de leve a muy grave.

En cuanto a la graduación de multas la norma señala lo siguiente:

“Artículo 10.- Graduación de las multas

10.1 Para determinar las multas a aplicar en los rangos establecidos en los Artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la presente Resolución, se empleará la “Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones”, aprobada por el Artículo 1 de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo No 035-2013-OEFA-PCD⁽⁶⁾, en lo que resulte aplicable.

10.2 La multa a ser aplicada no será mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que cometió la infracción, conforme a lo establecido en las “Reglas generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA”, aprobada por Resolución de Consejo Directivo No 038-2013-OEFA-CD⁽⁷⁾.”

Asimismo, se dispuso el proyecto de Resolución de Consejo Directivo que aprobaría el Reglamento del Procedimiento Especial para la Supervisión y Fiscalización a las Consultoras Ambientales aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo No. 013-2016-OEFA-CD. La finalidad de dicha norma es contar con un procedimiento especial para garantizar que la supervisión y fiscalización a las consultoras ambientales sea

efectiva, garantista y conforme a la normativa vigente.

De igual manera, cabe señalarla emisión de la Resolución Jefatural No 030-2016-SENACE/J se aprobó la implementación progresiva de los sistemas de gestión de calidad de las Consultoras Ambientales inscritas en el Registro SENACE, ello con el fin de optimizar sus procesos y mejorar la prestación de sus servicios, especialmente los orientados a la elaboración de IGA.

En ese sentido, dicha norma señala que la autoridad ofrecerá incentivos y reconocimientos a quienes implemente un sistema de gestión, tales como:

“Artículo 2. Incentivos y reconocimientos

La implementación de los Sistemas de Gestión por parte de las consultoras ambientales es reconocida de la siguiente manera:

- a) Difusión en el Portal Institucional del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE (www.senace.gob.pe).
- b) Reconocimiento en la Resolución Directoral emitida para la inscripción

(6) Mediante la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo No 035-2013-OEFA, se aprueba la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de las sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 del Decreto Supremo No 007-2012-MINAM, se proporciona criterios objetivos para la graduación de las sanciones que la autoridad administrativa determine por el incumplimiento de la normativa ambiental en aquellas actividades vinculadas a la gran y mediana minería, y con relación a las labores de explotación, beneficio, transporte y almacenamiento de concentrados de minerales. No se aplica a infracciones tipificadas con multas fijas.

(7) Mediante la Resolución de Consejo Directivo No 038-2013-OEFA-CD, se aprueban las Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, se aprueban las reglas generales para el ejercicio de la potestad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, incluyendo lo referido a la tipificación de infracciones y el establecimiento de sanciones y medidas correctivas, con la finalidad de garantizar la observancia de los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad y, al mismo tiempo, lograr una protección ambiental eficaz y oportuna. Cabe señalar que la presente norma ha sido derogada por la Resolución de Consejo Directivo No 027-2017-OEFA-CD, mediante la cual se aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.



Ana Paula Queirolo Romero

o renovación en el Registro Nacional de Consultoras Ambientales del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE.

- c) Convocatoria a cursos especializados.
- d) Otros incentivos y reconocimientos que el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE establezca.”

Con respecto a los sistemas de gestión de calidad⁽⁸⁾, estos se reconocen como el conjunto de normas y estándares internacionales que se interrelacionan entre sí para hacer cumplir los requisitos de calidad que una empresa requiere para satisfacer los requerimientos acordados con sus clientes a través de una mejora continua, de una manera ordenada y sistemática (ISO 9001:2008)⁽⁹⁾.

Posteriormente, a través de la Resolución Jefatural No 058-2016-SENACE-J, se aprobó el documento técnico normativo denominado “Medidas complementarias para la elaboración de estudios ambientales a cargo del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para Inversiones Sostenibles - SENACE”, el cual tiene como objetivo complementar los procedimientos de evaluación de impacto ambiental a cargo del SENACE, promoviendo la predictibilidad, eficiencia y eficacia; así como el fortalecimiento de las relaciones con los grupos de interés vinculados al SENACE.

Otro ejemplo de emisión de normas para regular la función de las consultoras ambientales, es la emisión de la Resolución Directoral No 036-2017-SENACE-DCA, mediante la cual se aprueba la Guía de Orientación para Titulares respecto a las Pautas de Redacción, Formato y Marco Legal del Resumen

Ejecutivo del EIA debido a papel de las consultoras ambientales en la elaboración del mismo dentro del proceso de certificación ambiental.

Este requerimiento parte de la necesidad que dicho Resumen Ejecutivo que forma parte del EIA, sea de fácil comprensión y redactado en el idioma o lengua predominante en la localidad en donde se planea desarrollar el proyecto de inversión, lo que contribuye a lograr una participación ciudadana ambiental efectiva, en la medida que el ciudadano podrá tener la oportunidad de contar con información adecuada, oportuna y necesaria para poder formular sus observaciones, consultas o aportes en torno al proyecto y al EIA-d.

Asimismo, es importante señalar el marco normativo aplicable porque es el que estructura la elaboración del IGA, siendo que la Ley No 27446, Ley del SEIA y su Reglamento aprobado mediante D.S. No 019-2009-MINAM son normas obligatorias para la evaluación de cualquier IGA independientemente del sector. Sin embargo, también deberá tomarse en cuenta normas específicas de los sectores del Estado que han transferido sus funciones y competencias de Certificación Ambiental al SENACE para EIA-d, así como de los sectores que se encuentran en proceso o serán más adelante transferidos, como son los sectores de hidrocarburos, transporte, agricultura, industria, turismo, etc.

-
- (8) The International Organization for Standardization (Organización Internacional para la Estandarización – ISO, comenzó en 1926 como la organización ISA, International Federation of the National Standardizing Associations (ISA). Se enfocó principalmente a la ingeniería mecánica y posteriormente, en 1947, fue reorganizada bajo el nombre de ISO ampliando su aplicación a otros sectores empresariales. ISO se encuentra integrada por representantes de organismos de estándares internacionales de más de 160 países, teniendo como misión:
 - a) Promover el desarrollo de la estandarización.
 - b) Facilitar el intercambio internacional de productos y servicios.
 - c) Desarrollo de la cooperación en las actividades intelectuales, científicas, tecnológicas y económicas a través de la estandarización.
 - (9) “Sistema de Gestión de la Calidad. Historia y Definición”, Sistemas de Calidad Total. <http://www.sistemasycalidadtotal.com/calidad-total/sistemas-de-gestion-de-la-calidad-%E2%94%82-historia-y-definicion/> (Consultado el 10 de setiembre del 2017)

El rol preventivo de las consultoras ambientales y su importancia en el proceso de evaluación del impacto ambiental: Actualización de últimos cambios normativos
The preventive role of environmental consultants and their importance in the environmental impact assessment process: update of latest regulatory changes

Al respecto, la Defensoría indica que las consultoras ambientales deben estar registradas en su sector competente, ya que ello permite contribuir de manera fundamental con la transparencia y el acceso a la información en los procesos de evaluación de impacto ambiental, al brindar a todos los interesados en los proyectos de inversión una base informatizada, única, interconectada y pública de las entidades autorizadas para elaborar estudios ambientales (Defensoría del Pueblo 2016, 105).

Siguiendo esta línea de implementación de principios de buen gobierno, se emitió la Resolución Jefatural No 060-2017-SENACE que aprobó los indicadores de desempeño a ser aplicados a las Consultoras Ambientales inscritas en el Registro Nacional de Consultoras Ambientales a cargo de SENACE. Dicha norma responde a:

- a) Finalidad; Monitorear e informar a los actores involucrados en el proceso de evaluación del impacto ambiental y a la ciudadanía en general, sobre el desempeño de las consultoras ambientales inscritas en el Registro Nacional de Consultoras Ambientales bajo la competencia de SENACE.
- b) Resultados; Los resultados de medición de los indicadores de desempeño aprobados mediante la presente Resolución Jefatural son difundidos en el Portal institucional del SENACE.

Se entiende por Indicadores de Desempeño a las siguientes variables:

Categoría	Objetivo	Indicador	
Efectividad	Medir el cumplimiento de los requerimientos técnicos mínimos de admisibilidad y aquellos exigidos por la normatividad ambiental vigente, en la elaboración de estudios ambientales	1	Proporción de estudios mayores aprobados del total de admitidos
		2	Proporción de estudios menores aprobados del total de admitidos
Capacidad	Medir la capacidad para gestionar proyectos de envergadura y la incorporación de sistemas de gestión de la calidad certificados en los procesos.	3	Capital promedio de proyectos de inversión aprobados.
		4	Duración del Sistema de Gestión de Calidad.
Experiencia	Asegurar la experiencia de los servicios en la elaboración de estudios ambientales	5	Estudios mayores aprobados por año.
		6	Estudios menores aprobados por año.
		7	Diversidad geográfica según división política.

- a) Para efectos de la aplicación de este indicador, se entiende por estudios mayores a los EIA-d y a los MEIA bajo la competencia del SENACE.
- b) Para la aplicación de este indicador se entiende por estudios mayores admitidos a aquellos que han sido aprobados, declarados improcedentes o desaprobados, así como aquellos que no han culminado debido a que el titular del proyecto se desistió del procedimiento.
- c) Para efectos de la aplicación de este indicador se entiende por estudios menores a los ITS, EVAP y PPC bajo la competencia del SENACE.
- d) Para la aplicación de este indicador se entiende por estudios menores admitidos aquellos que han sido aprobados, declarados improcedentes o desaprobados, a como aquellos que no han culminado su evaluación debido a que el titular del proyecto se desistió del procedimiento.

En ese sentido, lo que se busca medir para el correcto desempeño de las consultoras ambientales es:

- a) Efectividad; relacionada al grado de cumplimiento técnico y legal en la elaboración de los estudios ambientales bajo competencia del SENACE. De esta manera, se busca que la consultora ambiental elabore los estudios ambientales bajo la competencia del SENACE cumpliendo con los requisitos técnicos y legales solicitados en el marco normativo ambiental y vigente.
- b) Capacidad; relacionada con la infraestructura y los recursos humanos que posee la consultora ambiental para gestionar y desarrollar estudios ambientales de proyectos de diversa envergadura. Asimismo, incluye los estándares de calidad de las consultoras



Ana Paula Queirolo Romero

ambientales para optimizar sus procesos de elaboración de estudios ambientales.

- c) Experiencia; relacionada al know-how⁽¹⁰⁾ adquirido por la consultora ambiental en la elaboración de estudios ambientales, lo cual genera valor para su gestión y desarrollo⁽¹¹⁾.

Como vemos, los indicadores de desempeño brindan a la ciudadanía en general mayor confiabilidad respecto del rol de las consultoras ambientales y de su efectividad en la aprobación de los estudios ambientales, la experiencia que aportan en la elaboración de los mismos; la capacidad para gestionar proyectos distintos y que requieren de personal calificado para ello; y la implementación progresiva de los sistemas de gestión de la calidad certificados en sus procesos para brindar un mejor servicio.

Por último, es preciso indicar que la Dirección de Registro Ambientales del SENACE ya viene implementando el proceso de fiscalización posterior a las consultoras ambientales, ello con la finalidad de verificar la autenticidad de las declaraciones, documentos, informaciones y traducciones presentadas por los administrados al amparo de la presunción de veracidad.

A continuación, se señala la base legal del procedimiento de fiscalización posterior a cargo de SENACE:

- Artículo 33 del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley No 27444, aprobado mediante D.S No 006-2017-JUS.
- Decreto Supremo que regula la Fiscalización Posterior Aleatoria de los Procedimientos Administrativos por parte del Estado, D.S. No 096-2007-PCM.
- Lineamientos para la implementación y funcionamiento de la Central de Riesgo Administrativo, Resolución Ministerial No 048-2008-PCM.
- Lineamientos para la Fiscalización Posterior de los Procedimientos Administrativos a cargo del Servicio

Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE, Resolución Jefatural No 020-2017-SENACE/J.

La figura de la fiscalización posterior se ampara en la responsabilidad del administrado basada en el artículo 65.4 del TUO de la LPAG, según la cual este debe comprobar a su presentación ante la entidad, la autenticidad de la documentación sucedánea y cualquier otra información que se ampare en la presunción de veracidad.

Por ello, de corroborarse que la presentación de información es falsa o fraudulenta la autoridad resuelve con: i) la nulidad del Registro, ii) multa entre 2 y 5 UIT, iii) comunicación a la central de riesgo administrativo y, iv) comunicación al Ministerio Público por presunta comisión de delitos contra la fe pública.

Seguidamente, se presenta un esquema de cuáles son las etapas de la fiscalización posterior:



Fuente: Extraído de la página institucional de SENACE.

En cuanto a la selección de documentos, esta se realiza en base a los siguientes lineamientos:

(10) Se define *know how* como el saber hacer. El término es utilizado para referirse a la información y a la experiencia que las empresas poseen y que les otorgan una ventaja comparativa con respecto a las demás compañías del mercado.

(11) Texto extraído de la Resolución Jefatural No 060-2017-SENACE, Aprueban indicadores de desempeño a ser aplicados a las consultoras ambientales inscritas en el Registro Nacional de Consultoras Ambientales a cargo del SENACE y Guía Metodológica.

El rol preventivo de las consultoras ambientales y su importancia en el proceso de evaluación del impacto ambiental: Actualización de últimos cambios normativos

The preventive role of environmental consultants and their importance in the environmental impact assessment process: update of latest regulatory changes

- Documentos emitidos por la misma empresa consultora que solicita la inscripción o modificación en el registro.
- Más de dos profesionales presentan en el expediente el mismo documento.
- Documento presentado por la consultora donde la información relevante se precisa en el DRA-02.
- El Certificado es emitido por una persona natural.
- La persona que firma el documento no establece una relación clara con la empresa que desarrolló el proyecto, que dictó y/o desarrolló la capacitación.
- El nombre, denominación o tiempo del estudio señalado en el documento presentado por la consultora, no es coherente con el (i) periodo, (ii) tema y/o institución que en donde se desarrolló la capacitación.
- El periodo de experiencia no es coherente con la fecha de aprobación del estudio ambiental.
- Acredite con un solo documento la experiencia exigida de acuerdo al requisito en más de un sector.

Un ejemplo en la práctica se encuentra relacionado a la experiencia del personal que debe tener para la elaboración de los estudios ambientales de acuerdo al literal e.5 del artículo 9 del Reglamento de Registro de Entidades Autorizadas, la cual debe ser realmente efectiva y no referirse solo a estar disponible o haber trabajado como consultor externo.

Es decir, que las consultoras ambientales, al tener un rol protagónico en la prevención ambiental por ser las encargadas de elaboración del IGA, son cada vez más fiscalizadas para lograr un alto nivel de eficiencia.

5. Rol preventivo

Así, la tarea del consultor consiste principalmente en dar soporte a las empresas e industria para que desarrollen sus actividades de manera amigable con el ambiente, cumpliendo cabalmente lo que establece la normativa vigente: estudios de impacto ambiental, fichas y auditorías ambientales⁽¹²⁾, planes de manejo, identificación de pasivos ambientales, entre otros servicios que ayudan al rol preventivo de la gestión ambiental, convirtiéndose en socios estratégicos para las empresas interesadas en la explotación de los recursos naturales de manera sostenible⁽¹³⁾.

El concepto de rol preventivo, se instauró por primera vez en el Código de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales mediante la regulación del SEIA, como aquel sistema encargado de la identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos, para lo cual se estableció el EIA como IGA preventivo por excelencia:

“Artículo 4.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

El Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental:

- a) Es un sistema único y coordinado, de carácter preventivo, cuya función principal es la identificación, evaluación, mitigación y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos

(12) Según Wieland la auditoría ambiental consiste en la revisión de los procedimientos y prácticas de una empresa con la finalidad de comprobar el grado de cumplimiento de los aspectos regulatorios e identificar potenciales riesgos y contingencias ambientales.

(13) Se define el desarrollo sostenible como la satisfacción de “las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” según el Informe titulado Nuestro futuro común de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.



Ana Paula Queirolo Romero

derivados de acciones humanas, expresadas como políticas, planes, programas y proyectos de inversión, potenciando asimismo, la generación de impactos ambientales positivos derivados de dichas acciones. Este sistema opera mediante procesos participativos y de vigilancia, control, supervisión, fiscalización y sanciones e incentivos.

(...)

Artículo 36.- Clasificación de los proyectos de inversión
Los proyectos públicos o privados que están sujetos al SEIA, deben ser clasificados por las Autoridades Competentes, de acuerdo a lo señalado en el artículo 8 de la Ley, en una de las siguientes categorías:

(...)

Categoría II - Estudio de Impacto Ambiental Semi-detallado (EIA-sd): Estudio ambiental mediante el cual se evalúan los proyectos de inversión respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales negativos moderados.

Categoría III - Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d): Estudio ambiental mediante el cual se evalúan los proyectos de inversión respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales negativos significativos.

Toda mención al término Estudio de Impacto Ambiental – 'EIA', en el presente Reglamento entiéndase referida al EIA-sd y al EIA-d⁽¹⁴⁾. (la cursiva es del autor)

Adicionalmente, cabe señalar que el Ministerio del Ambiente (en adelante, "MINAM") condujo el proceso para la elaboración de la Agenda Nacional de Acción Ambiental (AgendAmbiente 2013- 2014), la cual contiene las acciones a realizarse en el corto plazo y presenta 18 objetivos y 39 resultados, entre las cuales figura el eje preventivo de la gestión ambiental a través de su marco legal:

- La Ley No 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental-SEIA posteriormente modificada por

el Decreto Legislativo No 1078, establece el SEIA como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio de proyectos de inversión. De igual manera, establece como se deben realizar las evaluaciones de impacto ambiental de proyectos de inversión, así como los mecanismos que aseguren la participación ciudadana durante el proceso de evaluación ambiental por medio de la autoridad a cargo. De este modo vemos que no solo se busca prevenir los impactos ambientales negativos, sino también los conflictos ambientales, los cuales representan un número significativo (66 % del total de conflictos a nivel nacional)⁽¹⁵⁾.

- El Decreto Supremo No 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del SEIA, se encarga de regular los procedimientos para lograr la efectiva identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de los proyectos de inversión, así como de las políticas, planes y programas públicos. Además de ello, se potencia la generación de impactos ambientales positivos derivados de dichas acciones. Este sistema opera mediante procesos participativos y de vigilancia, control, supervisión, fiscalización y sanciones e incentivos, es decir el rol preventivo del Estado se expresa tanto en el proceso de evaluación ambiental, como de su posterior fiscalización.

De igual manera, el rol preventivo se define como un principio del Derecho Ambiental en el

(14) De conformidad con el Reglamento del SEIA, Ley No 27446, aprobado mediante D.S. No 019-2009-MINAM.

(15) Extraído del Reporte de Conflictos Sociales N° 137, julio 2015, de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2015/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-137--Julio--2015.pdf>.

El rol preventivo de las consultoras ambientales y su importancia en el proceso de evaluación del impacto ambiental: Actualización de últimos cambios normativos
The preventive role of environmental consultants and their importance in the environmental impact assessment process: update of latest regulatory changes

que se parte de la idea de que los bienes son escasos y finitos y por lo tanto su afectación no necesariamente va revertir el daño o volverlo a su situación anterior y por lo tanto se debe buscar prevenir.

En este punto, el Tribunal Constitucional Peruano se ha pronunciado, señalando que el contenido del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado tiene dos aspectos. El primero se traduce en la obligación del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten al medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana. Mientras que el segundo, se traduce en que el al Estado impone tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, es decir no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención para mantener un ambiente equilibrado.

Sobre lo señalado anteriormente, el TC señala que el Estado debe garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un medio ambiente sano, siendo ello un derecho exigible para que el Estado adopte todas las medidas necesarias de prevención. En ese sentido, este Tribunal estima que la protección del medio ambiente sano y adecuado no solo es una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención de que ellos sucedan⁽¹⁶⁾. Por ello, es tan importante regular a las consultoras ambientales, quienes son las únicas autorizadas para elaborar los IGA, y por lo tanto, ante quienes el Estado debe ejercer su poder punitivo, con el fin de garantizar el principio de prevención ambiental.

6. Experiencia comparada

A continuación veremos cómo se han regulado las consultoras ambientales en países de Latinoamérica, sus principales semejanzas y diferencias:

6.1. Chile

Chile es un ejemplo a seguir y es que es un país que ha crecido económicamente a lo largo de los años, aumentando su PBI sin descuidar la protección del medio ambiente, procurando un modelo de desarrollo sostenible, lo cual le ha servido para formar parte del conjunto de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁽¹⁷⁾.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 81 letra f) de la Ley No 19.300 de 1994⁽¹⁸⁾, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) tiene entre sus funciones la de "administrar un registro público de consultores certificados para la realización de Declaraciones o Estudios de Impacto Ambiental". Dicho registro es de carácter informativo, y su forma de administración ha sido definida en el Reglamento de la No 19.300.

Como vemos, el registro de consultoras ambientales en Chile es relativamente nuevo al igual que en el Perú, dada su aprobación el 01 de octubre de 2015, sin embargo su principal diferencia radica en que es de carácter meramente informativo, por ende se entiende que existen consultoras ambientales que a pesar de no estar incluidas en el mismo, no han perdido su vigencia y siguen operando sin ser sancionadas. En Perú, la situación es distinta, y es que el registro de consultoras es obligatorio, constituyendo una garantía para el administrado que quiera disponer de sus servicios. Además de ello, en el régimen peruano se han establecido parámetros en

(16) Sentencia del Tribunal Constitucional STC No 3510-2003-AA (Lima: Tribunal Constitucional).

(17) La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es un organismo de cooperación internacional, compuesto por 35 estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. En la OCDE, los representantes de los países miembros se reúnen para intercambiar información y armonizar políticas con el objetivo de maximizar su crecimiento económico y colaborar a su desarrollo y al de los países no miembros.

(18) La Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Ley 19300, publicada el 09 de marzo de 1994, fue modificada por las Leyes 20402, 20417 y 20473.



Ana Paula Queirolo Romero

los que deben operar las consultoras ambientales, siendo que de incumplir lo dispuesto por la normativa, pueden ser sancionadas, siendo la sanción más grave el cierre definitivo.

Asimismo, en Chile a partir del 01 de octubre de 2015, se encuentra vigente el Decreto Supremo No 78 de 2015, del Ministerio de Medio Ambiente, que aprueba el Reglamento del registro público de consultores certificados para la realización de declaraciones y estudios de impacto ambiental, estableciendo un sistema de registro electrónico, situación que puede asemejarse al caso peruano, con el registro de consultoras ambientales que hoy administra SENACE. Dicho reglamento regula las siguientes materias:

- a) Los requisitos que deberá cumplir un Consultor para ser inscrito en el Registro;
- b) Las obligaciones y la regulación sobre conflictos de intereses del Consultor Certificado para desarrollar actividades de Entidad Técnica de Certificación Ambiental o Evaluador de Conformidad Ambiental, reguladas en el decreto supremo No 39 del Ministerio del Medio Ambiente, o bien, actividades de Entidad Técnica de Fiscalización Ambiental o Inspector Ambiental, reguladas en el decreto supremo No 38 del mismo Ministerio;
- c) La forma de administración del Registro;
- d) La información contenida en el Registro.

Atendido el carácter meramente informativo del Registro, y las disposiciones legales y reglamentarias, el registro de consultores solo certifica que por haber dado cumplimiento al procedimiento establecido en el Título II del D.S. No 78 de 2014, del Ministerio del Medio Ambiente, el consultor registrado tiene la calidad de Consultor Certificado y cuenta con una inscripción vigente en el Registro Público de Consultores Certificados.⁽¹⁹⁾

6.2. Ecuador

La Subsecretaría de Calidad Ambiental busca mejorar la calidad de vida de la población, controlando la calidad de agua, clima,

aire y suelo, de tal manera que sean sanos y productivos; para ello es necesario trabajar desde la prevención y el control impidiendo la degradación de los ecosistemas a través del manejo desconcentrado, descentralizado y participativo de gestión ambiental. Con dicho objetivo se buscó generar Información de procesos y procedimientos de Calidad Ambiental, entre ellos; resalta la obtención del permiso ambiental a través del sistema único de información ambiental SUIA (ONLINE).

El Sistema Único de Información Ambiental, SUIA, busca integrar toda la información ambiental en un solo lugar para generar indicadores geográficos, documentales, estadísticos y automatización de procesos institucionales. Esta aplicación web fue desarrollada para la gestión de trámites y proyectos encaminados al control, registro, mantenimiento y preservación del medio ambiente. La implementación del sistema se realizó en febrero de 2012, con el proceso de regularización ambiental a través de la emisión de fichas y licencias ambientales a nivel nacional y es muy similar a la ventanilla única que rige en el proceso de certificación actualmente en SENACE⁽²⁰⁾.

Beneficios del Sistema:

- a) Agilidad en los procesos automatizados en el SUIA.
- b) Seguridad en las transacciones realizadas electrónicamente vía SUIA.
- c) Transparencia en los trámites realizados por la ciudadanía, misma que cuenta ahora con una herramienta de consulta en línea.
- d) Permite al proponente de un proyecto, obra o actividad obtener con mayor facilidad y

(19) Servicio de Evaluación Ambiental del Gobierno de Chile, "Registro de Consultores", <http://sea.gob.cl/evaluacion-ambiental/registro-consultores> (consultada el 05 de abril del 2017).

(20) Mediante la Ley No 29968, Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para la Inversiones Sostenibles (SENACE) se dispuso la implementación de la ventanilla única de certificación ambiental en los procedimientos de aprobación de Estudios de Impacto Ambiental Detallados.

El rol preventivo de las consultoras ambientales y su importancia en el proceso de evaluación del impacto ambiental: Actualización de últimos cambios normativos
The preventive role of environmental consultants and their importance in the environmental impact assessment process: update of latest regulatory changes

agilidad su permiso ambiental ya sea por Ficha o Licencia Ambiental en el menor tiempo posible y desde cualquier lugar donde se encuentre vía ONLINE.

- e) Fácil acceso de la ciudadanía a una herramienta amigable e intuitiva.

El Sistema Único de Información Ambiental regula a las consultoras ambientales en lo concerniente a:

- a) Mantener el listado de compañías consultoras ambientales vigentes.
- b) Mantener el listado de consultores individuales vigentes.
- c) Cuenta con un Banco de preguntas para la calificación de consultores ambientales.
- d) Incorpora el Acuerdo Ministerial 075 “instructivo para la calificación y registro de consultores ambientales a nivel nacional.”⁽²¹⁾

Asimismo, mediante el Instructivo para la calificación y registro de consultores ambientales en el ámbito nacional del 2010 señalado en el Acuerdo No 178 del Registro Oficial No 323 del 2010, se establece el procedimiento para el registro y calificación de consultores ambientales autorizados para realizar estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental, auditorías ambientales y demás instrumentos ambientales que se presenten al Ministerio del Ambiente o ante la Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable acreditada ante al SUMA para su revisión y pronunciamiento (Calle 2012: 23).

6.3. Bolivia

En la Constitución Política de Bolivia se perciben los derechos de la Madre Tierra y por ende se le denomina como sujeto colectivo de interés público y es en función a sus intereses que se han creado un conjunto de normas para protegerla. Por lo tanto, resulta indispensable regular la actuación de las consultoras ambientales.

Toda consultora ambiental⁽²²⁾ que opere en Bolivia debe estar inscrita en el Registro Nacional de Consultoría Ambiental (en

adelante, “RENCA”), servicio de la Autoridad Ambiental Competente Nacional (en adelante, “AACN”) que tiene por finalidad registrar, habilitar y autorizar a todo consultor ambiental unipersonal, empresa consultora, unidad ambiental y Organización No Gubernamental (ONG), bajo los requisitos que se establezcan en el Reglamento RENCA a través de la Resolución VBRF No 079/08 para realizar trabajos de consultoría ambiental relativos a instrumentos de regulación de alcance particular, de conformidad a lo prescrito en la Reglamentación de la Ley de Medio Ambiente, Ley No 1333.

Entre los Estudios que se realizan a través de la consultoría ambiental, los principales son:

- a) Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, “EEIA”); Estudio destinado a identificar y evaluar lo potenciales impactos positivos y negativos que pueda causar la implementación, operación, futuro inducido, mantenimiento y abandono de una Actividad, Obra o Proyecto (en adelante, “AOP”), con el fin de establecer las correspondientes medidas para evitar, mitigar o controlar aquellos que sean negativos e incentivar los positivos.
- b) Ficha Ambiental; Documento técnico que marca el inicio del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, el mismo que se constituye en instrumento para la determinación de la Categoría de EEIA, con ajuste al artículo 25 de la Ley. Este documento, que tiene categoría de declaración jurada, incluye información sobre la AOP, la identificación

(21) Ministerio del ambiente, “Calidad ambiental”, Gobierno del Ecuador. <http://www.ambiente.gob.ec/calidad-ambiental/> (consultada el 29 de agosto del 2017)

(22) Se denomina consultora ambiental a la persona jurídica constituida, con arreglo a las disposiciones legales vigentes, autorizada y habilitada por la AACN a través de la DGMA para realizar trabajos de consultoría ambiental.



Ana Paula Queirolo Romero

de impactos clave y la identificación de las posibles soluciones para los impactos negativos. Es imperativo que su llenado se haga en la fase de pre factibilidad en cuanto que en esta se tiene sistematizada la información de la AOP.

- c) **Manifiesto Ambiental** (en adelante, “MA”); Documento mediante el cual, el representante legal de una Actividad, Obra o Proyecto (AOP) en proceso de implementación, operación o etapa de abandono informa a la Autoridad Ambiental Competente el estado ambiental en que se encuentra el mismo y propone un plan de adecuación ambiental, si corresponde. El MA tiene calidad de declaración jurada y puede ser aprobado o rechazado por la Autoridad Ambiental Competente de conformidad a lo prescrito en el RPCA.
- d) **Auditoría Ambiental**; Procedimiento metodológico que involucra análisis, pruebas y confirmación de procedimientos y prácticas de seguimiento que llevan a determinar la situación ambiental en que se encuentra una Actividad, Obra o Proyecto (AOP's) y a la verificación del grado de cumplimiento de la normatividad ambiental vigente.⁽²³⁾

Otro aspecto importante es el hecho de se encuentra regulada la inscripción de consultores extranjeros como empresa y como unipersonales, dentro de las cuales figuran las Asociaciones Accidentales o de Cuentas en Participación, Unidades Ambientales de instancia públicas o privadas y Organizaciones No Gubernamentales.

En cuanto a los semejanzas con el sistema peruano, encontramos similitudes en la forma asociativa de la empresa como tal y el cuerpo técnico que trabaja en la misma, el mismo que debe ser altamente calificado y con experiencia en el rubro.

Otro aspecto resaltante es la emisión de sanciones para regular las actividades de las consultoras ambientales en el ejercicio de sus funciones al igual que el modelo peruano:

“Art. 30 Incumplimiento al Reglamento.-

I. El incumplimiento del presente Reglamento generará responsabilidades administrativas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil del caso.

II. El Consultor Ambiental que tenga sentencia ejecutoriada, pro delitos ambientales, delitos contra el Estado estará inhabilitado para realizar trabajos de consultoría ambiental.”

Entre las contravenciones, vemos que las mismas guardan bastante semejanza con el modelo peruano:

“Art. 31 Contravenciones.-

I. Constituyen contravenciones administrativas ordinarias:

- a) La negligente ejecución de trabajos de Consultoría Ambiental inherentes al RENCA debidamente comprobados por la DGMA
- b) Tratándose de Consultores Ambientales Unipersonales, no comunicar a la DGMA el cambio de la actividad privada al ejercicio de la función pública dentro de los 30 días posteriores de su designación como Servidor Público.
- c) Realizar trabajos de Consultoría Ambiental sin tener el registro en vigencia.
- d) La realización de trabajos de Consultoría Ambiental, mientras se ejerza función pública bajo dependencia de Autoridades Ambientales Competentes, Organismos Sectoriales e instancias ambientales municipales.

II. Constituyen contravenciones administrativas graves:

- a) Presentación de información o documentación falsa, adulterada o plagiada en la tramitación de los instrumentos de regulación de alcance particular.
- b) Alteraciones al Certificado RENCA.

(23) Sistema Nacional de Información Ambiental (SNIA), Sitio web del Ministerio de Medio Ambiente y Agua de Bolivia, <http://snia.mmaya.gob.bo/modulos/RENCA/#> (consultado el 15 de octubre del 2017).

El rol preventivo de las consultoras ambientales y su importancia en el proceso de evaluación del impacto ambiental: Actualización de últimos cambios normativos
The preventive role of environmental consultants and their importance in the environmental impact assessment process: update of latest regulatory changes

- c) Reincidencia en la comisión de contravenciones ordinarias.
- d) No incluir en la elaboración de los EEIA Analíticos Integrales lo previsto en el artículo 15, parágrafos III y IV del D.S. 29033 en los procesos de consulta y participación para actividades hidrocarburíferas.

(...)"

7. Conclusión

En el Derecho Ambiental, mucho se cuestiona el régimen actual de las consultoras ambientales, sin prestar atención al rol fundamental que cumplen dentro del proceso de certificación ambiental. En ese sentido, a través del presente artículo se ha creído conveniente demostrar cómo es que han ido evolucionando las consultoras ambientales y cuál ha sido su impacto en el régimen económico, desde la creación del su Registro a cargo del MINAM hasta un Reglamento de Índice de Desempeño con índice de precios por proyecto de inversión.

Asimismo, se analizó como debido a las disposiciones normativas emitidas por el Estado desde una visión garantista, se ha logrado implementar mejoras técnicas y de aseguramiento de la calidad en la elaboración y aprobación de los IGA a través de una serie de reformas que compartimos con países vecinos.

Es importante hacer énfasis en el papel de las consultoras ambientales en el proceso de SEIA, dado que suponen el primer filtro por el que pasa un proyecto de inversión y el análisis de su impacto en el medio ambiente, es decir en la etapa de prevención de los daños ambientales.

En ese sentido, las consultoras ambientales constituyen pieza primordial del proceso de evaluación del impacto ambiental ya que

son las encargadas de elaborar y suscribir los Estudios de Impacto Ambiental de los proyectos de inversión, a fin de obtener la Certificación Ambiental que declara su viabilidad y las condiciones para que esta sea de manera respetuosa con el medio ambiente.

Finalmente, cabe mencionar que nuestro actual sistema no está exento de mejoras, pero ha avanzado y sin duda constituye un referente en la región, además es importante que vaya de la mano con la mejora en las condiciones para la admisión, revisión seguimiento de los IGA, tema que amerita ser discutido en otro apartado.

8. Referencias Bibliográficas

Aldana, Martha. 2006. Evaluación de impacto ambiental en actividades de hidrocarburos. Un enfoque de aplicación práctica. Revista Peruana de Derecho de la Empresa 65.

Calle, Isabel. 2012. Propuestas para el fortalecimiento del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental en el Perú. Cuaderno de Investigación 9. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

Defensoría del Pueblo. 2016. El camino hacia proyectos de inversión sostenibles – Balances de la evaluación de impacto ambiental en el Perú. Serie Informes de Adjuntía – Informe No 006-2016-DP/AMASPPI.MA. Lima: Defensoría del Pueblo.

Foy, Pierre. 2001. Derecho y ambiente. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Ministerio del Ambiente – Perú. 2014. Informe Nacional del Estado del Ambiente 2012 – 2013. Noviembre 2014. <http://sinia.minam.gob.pe/documentos/informe-nacional-estado-ambiente-2012-2013>. (consultado el 17 de enero de 2017)

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. 2016. La vinculación y la retroalimentación entre certificación y la fiscalización ambiental. Lima: IAKOB. Comunicaciones & Editores S.A.C.

Presidencia del Consejo de Ministros. 2012. Informe de la Comisión Multisectorial creada por Resolución Suprema No 189-2012-PCM. Ejes Estratégicos de la Gestión Ambiental. 10 de octubre.

Wieland, Patrick. 2017. Introducción al Derecho Ambiental. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 