

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los
Recursos Naturales

Aplicación de los principios de indivisibilidad y prevención
del Derecho Ambiental a la figura de los instrumentos de
gestión ambiental aplicables a actividades en curso

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos
Naturales

Autor:

Camila Nicole Leon Armas

Asesor:

Percy Grandez Barrón

Lima, 2025

Informe de Similitud

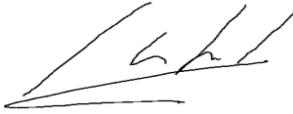
Yo, GRANDEZ BARRÓN, PERCY VICTOR RAUL, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado **“Aplicación de los principios de indivisibilidad y prevención del Derecho Ambiental a la figura de los instrumentos de gestión ambiental aplicables a actividades en curso”**, del autor(a) LEON ARMAS, CAMILA NICOLE, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 33%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 14/07/2025.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 15 de julio del 2025

GRANDEZ BARRÓN, PERCY VICTOR RAUL	
DNI: 46115863	Firma:
ORCID: 0009-0002-7526-9066	

RESUMEN

El trabajo analiza el marco normativo del Derecho Ambiental en el Perú, centrándose en los principios de indivisibilidad y prevención, así como en la figura de los instrumentos de gestión ambiental (IGA). Se detalla la estructura y naturaleza de los IGA, diferenciando entre los preventivos y los complementarios o correctivos, utilizados para la adecuación ambiental de actividades en curso. Se evidencia que la regulación sectorial sobre los IGA correctivos es dispersa y carece de uniformidad, lo que genera incertidumbre y dificulta la gestión ambiental. Además, se identifican incongruencias en la posibilidad de modificar los IGA correctivos y en los procedimientos administrativos dirigidos a la regularización de componentes implementados sin certificación ambiental previa. Se concluye que es necesario fortalecer la coherencia normativa y la predictibilidad en la aplicación de los IGA correctivos.

Palabras clave

Instrumentos de gestión ambiental, instrumentos correctivos, indivisibilidad, prevención

ABSTRACT

The paper analyzes the regulatory framework of Environmental Law in Peru, focusing on the principles of indivisibility and prevention, as well as on the concept of environmental management instruments (IGA). It details the structure and nature of the IGAs, distinguishing between preventive instruments and complementary or corrective ones, which are used for the environmental regularization of ongoing activities. The analysis shows that sectoral regulation regarding corrective IGAs is fragmented and lacks uniformity, generating uncertainty and hindering effective environmental management. Furthermore, inconsistencies are identified in the possibility of modifying corrective IGAs and in the administrative procedures aimed at regularizing components implemented without prior environmental certification. The paper concludes that it is necessary to strengthen regulatory coherence and predictability in the application of corrective IGAs.

Keywords

Environmental management instruments, corrective instruments, indivisibility principle, prevention principle



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
I. Sección 1: Principios de indivisibilidad y prevención del Derecho Ambiental	6
1.1. Principio de indivisibilidad	6
1.2. Principio de prevención	8
1.3. Aplicación de los principios de prevención e indivisibilidad en la evaluación de impacto ambiental	9
II. Sección 2: Instrumentos de gestión ambiental aplicables a la adecuación ambiental de las actividades en curso	11
2.1. Naturaleza jurídica de los IGA preventivos	13
2.2. Naturaleza jurídica de los IGA complementarios al SEIA	15
2.3. Tipos de IGA complementarios	18
III. Sección 3: Análisis legal de la regulación sectorial de los IGA aplicables a actividades en curso	26
3.1. Discrepancias identificadas en el marco legal vigente	26
3.2. Afectación a los principios de indivisibilidad y prevención.	30
CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES	32
BIBLIOGRAFÍA	35

INTRODUCCIÓN

El Derecho Ambiental en el Perú se encuentra orientado a la protección y conservación del ambiente en tanto que bien jurídico fundamental. Así, partiendo del hecho de que la Constitución Política del país reconoce el derecho de toda persona a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, surgen normas importantes que complementan dicho mandato, como la Ley General del Ambiente y la Ley N° 27446, la misma que rige el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental en el país.

Del marco normativo peruano, se desprenden múltiples principios para la gestión ambiental, entre los que destacan el de indivisibilidad, que exige una evaluación integral de los proyectos de inversión considerando todos sus componentes, y el de prevención, que orienta la gestión ambiental hacia la anticipación y control de los impactos negativos antes de que estos se materialicen. En ese escenario, los instrumentos de gestión ambiental (IGA) cumplen un rol central en la regulación y supervisión de las actividades económicas susceptibles de generar impactos ambientales.

Precisamente, una de las herramientas para dicho fin es la existencia del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el que establece la obligatoriedad de contar con una certificación ambiental previa al inicio de operaciones. Sin embargo, no todas las actividades cumplen con esta exigencia desde su inicio, lo que ha dado lugar a la necesidad de procedimientos de adecuación ambiental mediante IGA correctivos, como los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) y los Planes Ambientales Detallados, que buscan regularizar y gestionar los impactos de actividades en curso.

No obstante, a partir de un análisis de la normativa vigente (en particular, de las regulaciones específicas de los sectores económicos más relevantes del país) el presente trabajo de investigación pretende exponer las dificultades e incongruencias en la implementación de tales IGA correctivos. Así pues, estos obstáculos terminarían afectando la aplicación efectiva de los principios de prevención e indivisibilidad, dificultando la gestión integral de los impactos

ambientales y, en algunos casos, incentivando prácticas que pueden desnaturalizar los objetivos del sistema de evaluación ambiental. Por tanto, se concluye que se requiere el paso hacia una mayor coherencia y predictibilidad en la regulación y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental (incluyendo los correctivos), garantizando así una protección ambiental efectiva y sostenible en el Perú.



I. Sección I: Principios de indivisibilidad y prevención del Derecho Ambiental

El Perú cuenta con un marco normativo orientado a la protección del ambiente. Así, la legislación actual promueve la protección ambiental en todo tipo de actividades realizadas por individuos, empresas e incluso por el Estado peruano. Con dicha finalidad, la norma más importante en el Perú, la Constitución Política de 1993, reconoce en su numeral 22 del artículo 2, el derecho de las personas a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.

En esa línea, la norma base en materia de Derecho Ambiental en el Perú, la Ley 28611, Ley General del Ambiente, aprobada en 2005, prevé un proceso permanente y continuo de gestión ambiental, que involucra diferentes herramientas (principios, instrumentos, regulaciones, procedimientos, etcétera) para asegurar una mejor calidad de vida y el desarrollo integral de la población, el desarrollo de actividades económicas, y la conservación del patrimonio natural del país. A continuación, se detallarán dos de tales principios, y uno de los instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico peruano para la gestión ambiental en el país, los que son relevantes para efectos del presente trabajo.

1.1. Principio de indivisibilidad

Aunque el principio de indivisibilidad no se encuentra previsto explícitamente en la Ley General del Ambiente, se encuentra reconocido en el artículo 3 del Reglamento de la Ley No. 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA”), aprobado mediante Decreto Supremo No. 019-2009-MINAM. Según dicho principio, la evaluación del impacto ambiental de las actividades humanas debe realizarse de manera integral e integrada, comprendiendo de manera indivisa todos los componentes de un determinado proyecto, plan o programa. En adición a lo anterior, implica definir medidas y acciones dirigidas a asegurar el adecuado manejo ambiental de tales componentes.

De manera más específica, en la Guía para la identificación y caracterización de impactos ambientales, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del

Impacto Ambiental, aprobada por Resolución Ministerial No. 455-2018-MINAM, el MINAM señala que el Reglamento de la Ley del SEIA establece un listado de principios de forma complementaria a lo previsto en la Ley General del Ambiente, entre los que se encuentra el principio de indivisibilidad. Así, dicha entidad precisa que un proyecto de inversión debe entenderse como un conjunto, por lo que la evaluación de impacto ambiental debe considerar “todos los componentes del proyecto, principales y auxiliares, bajo un escenario conservador en el que todos los componentes operan simultáneamente, tanto los ya implementados como los nuevos proyectados” (MINAM, 2018, p. 30). En consecuencia, la evaluación de los impactos ambientales deberá realizarse de forma indivisible en todas las etapas del proyecto, considerando de forma integral todos los componentes que conforman el mismo, y evitando considerarlos de manera fraccionada (MINAM, 2018, p. 30).

Considerando el carácter de auxiliaridad de ciertos componentes, es que el artículo 24 del Reglamento de la Ley del SEIA prevé que inclusive ciertas infraestructuras e instalaciones que por su grado de complejidad requieran, en principio, un IGA, en tanto y en cuanto se localicen al interior de una concesión, lote o área productiva de un determinado proyecto, constituyen un componente auxiliar. En consecuencia, formarán parte del IGA único y “principal”, lo que no solo aplica al inicio del proyecto, sino también para efecto de las modificaciones que posteriormente se hagan al mismo.

Sobre el particular, Mendoza (2018) ha señalado que la idea de dicha disposición es que “los *proyectos* dentro de *proyectos* no deberán ser evaluados por separado del proyecto principal” (p. 120). Ello hace sentido en tanto que, a pesar de que una instalación pueda ser analizada de manera independiente, lo cierto es que ello no tendría sentido y pervertiría la finalidad de la evaluación de impacto ambiental, que debe ser integral y comprehensivo para evitar, en la mayor medida de lo posible, la afectación al área de influencia del proyecto, y conocer los verdaderos impactos que una actividad en específico pueda tener.

Cabe destacar que la importancia de evitar el fraccionamiento de proyectos también ha sido reconocido a nivel internacional. Por un lado, en la doctrina

ambiental española se reconoce que “el fraccionamiento de los proyectos podría constituir otra posible vía, en este caso indirecta, de exclusión de ciertos proyectos de la valoración ambiental. Mediante el fraccionamiento de un proyecto en partes menores se eludiría la evaluación ambiental o se determinaría el órgano ambiental competente” (Ramón García 2018, p. 102).

En ese contexto, según Mendoza (2018) la Unión Europea ha abarcado dicha problemática a nivel de los fallos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como a nivel normativo, en la Directiva 2011/92/UE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el ambiente, precisando que la práctica del fraccionamiento es contraria a Derecho y no puede emplearse para incumplir con la obligación de realizar una evaluación de impacto ambiental (p. 107-108). Este no es el único caso, siendo que a nivel nacional diversos países de dicho espacio y, a nivel más continental, Chile y Estados Unidos contienen limitaciones al fraccionamiento de proyectos.

Por todo lo antes expuesto, en nuestra opinión, el principio de indivisibilidad puede entenderse como aquel que dispone la obligación de entender al proyecto de inversión como un todo indivisible, cuyos impactos deben contemplarse como un todo de forma tal que puedan ser gestionados de forma integral, procurando una eficiente gestión ambiental.

1.2. Principio de prevención

El artículo VI del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente prevé el principio de prevención, el mismo que obliga a que la gestión ambiental en el Perú tenga como objetivo principal prevenir, evitar y controlar la degradación del medio ambiente. De no poder evitar la posibilidad de afectación, dicho principio ordena la adopción de “medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación”, según corresponda.

De acuerdo con Wieland, este principio es el pilar del Derecho Ambiental, en tanto que “el bien jurídico protegido es finito y su reparación no necesariamente lo regresa a la situación inicial” (2017, p. 26). En la misma línea, García (2020) señala que el principio de prevención “es estructural en la configuración del

derecho ambiental internacional y nacional” (p. 141), en tanto que “permite atender con anticipación los riesgos ciertos que conlleva el desarrollo de proyectos, obras o actividades que generan impacto ambiental, de manera que los riesgos identificados diligentemente jamás llegan a transformarse en daño gracias a la realización de ese análisis prospectivo” (García, 2020, p. 142). En el contexto nacional, sobre este principio, el constitucionalista César Landa (2017) precisa que el principio de prevención es especialmente importante en los escenarios de obtención de títulos habilitantes para actividades económicas, en tanto que es posible que ello entrañe contaminación ambiental, riesgo que deberá ser adecuadamente gestionado (mediante su prevención o minimización) mediante un estudio ambiental que permita conocer los alcances de determinada operación.

Considerando lo anterior, queda claro que el principio de prevención es uno de los principios más importantes (sino el más importante) en la gestión ambiental en el Perú, y se encuentra dirigido a anteponerse a la generación de impactos ambientales de una actividad en específico, ordenando la aplicación de las correspondientes medidas y compromisos para su mejor gestión. Por tanto, debe guiar la actuación de todos aquellos sujetos que desempeñen actividades susceptibles de generar impactos ambientales (inclusive y a título personal, no solo respecto de aquellas que generan impactos significativos, sino también a cualquier tipo de actuación que genere cualquier nivel de impacto sobre el medio ambiente). Es en base a este principio guía en el Derecho Ambiental que se regulan herramientas que plasman su aplicación en la práctica.

1.3. Aplicación de los principios de prevención e indivisibilidad en la evaluación de impacto ambiental

Marcial Rubio (2009) explica que los principios del Derecho operan de diversas maneras. Entre ellas, se encuentra su rol como “inspiración del legislador”. Así, dicho autor señala que “al elaborarse las leyes, los autores usualmente toman en cuenta para el diseño normativo los principios que consideran más adecuados y, así, los introducen en el sentido de las normas” (Rubio, 2009, p. 287). Es así que los principios contenidos en la Ley General del Ambiente (y en sus normas

complementarias, como se ha indicado) también informan a las normas legales en materia ambiental y, en particular, a aquellas que regulan el impacto ambiental.

Así pues, la Ley General del Ambiente define a la figura de los instrumentos de gestión ambiental (“IGA”) como “mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, **sobre la base de los principios** establecidos en la presente Ley”. Por tanto, los IGA pueden ser de múltiples formas y pueden perseguir distintos fines, entre los que se encuentran la prevención, el control, la planificación y la corrección.

A mayor detalle, dicha norma también define en su artículo 17 a la evaluación de impacto ambiental y a la certificación ambiental como dos tipos de IGA. Sobre el primero, debe tenerse en cuenta que una herramienta de gran importancia para la gestión ambiental de las actividades económicas en Perú es la vigencia del **Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEIA”)**, que se aplica a todas las actividades humanas que implican construcciones, obras, servicios, entre otros, así como políticas públicas, planes y programas que puedan causar impactos ambientales significativos.

Por tanto, en cuanto al desarrollo de proyectos de inversión que implican la construcción de infraestructuras importantes, el SEIA exige la obtención de una **certificación ambiental**, que es otorgada por el Estado peruano después de la evaluación de un instrumento de gestión ambiental presentado por el titular del proyecto. Dicho instrumento deberá contener información que garantice la viabilidad ambiental de los proyectos, incluyendo medidas de mitigación y prevención para reducir o evitar daños ambientales, respectivamente.

En estrecha relación con los principios antes expuestos, Puertas (2013) precisa que la certificación ambiental implica, entre otras cosas, un pronunciamiento de la autoridad competente “sobre la viabilidad ambiental de un proyecto de inversión en su conjunto”, de acuerdo con el principio de indivisibilidad. Ello rige, entonces, para la aprobación de proyectos de inversión en su etapa inicial, así como para sus posteriores modificaciones. Sobre esto último, dicho autor precisa que: “Para el caso de las certificaciones ambientales modificatorias, podría interpretarse que el principio de indivisibilidad se constituye en una presunción

legal; es decir, en la ratificación implícita de la autoridad competente **sobre la viabilidad ambiental del proyecto de inversión en su conjunto** por vocación de la Ley” (Énfasis añadido) (Puertas, 2013).

Por otra parte, y respecto al principio de prevención, Wieland precisa que un claro ejemplo del mismo es la obligación de los administrados de contar con un instrumento de gestión ambiental que identifique los riesgos y medidas de manejo ambiental de su proyecto (Wieland 2017, p. 26). De otro lado, Grandez (2024) señala válidamente que “la evaluación de impacto ambiental es una técnica de protección ambiental de carácter preventivo, cuyo objeto es posibilitar la evaluación de la autoridad ambiental sobre el impacto negativo que generaría un proyecto de obra o actividad en el ambiente. Este proceso, permite (...) disponer la adopción de medidas orientadas a resguardar la protección ambiental” (Grandez 2024, p. 37).

En última instancia, queda claro que, mediante un adecuado procedimiento de evaluación de impacto ambiental, y la consecuente certificación ambiental como resultado de ello, tanto el administrado titular de un proyecto de inversión como la autoridad a cargo de dicho procedimiento actuarán de conformidad con los principios abordados en la presente sección (además de otros que también están previstos en el Derecho peruano) con arreglo a lo previsto en el ordenamiento jurídico.

II. Sección 2: Instrumentos de gestión ambiental aplicables a la adecuación ambiental de las actividades en curso

El artículo 3 de la Ley del SEIA dispone la obligatoriedad de que toda actividad, antes del inicio de operaciones, debe contar con una certificación ambiental. Asimismo, el artículo 15 del Reglamento de la Ley del SEIA dispone que todos los titulares de proyectos (sean personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, nacionales o extranjeros) que generen impactos ambientales negativos significativos deberán obtener una certificación ambiental que garantice la viabilidad ambiental del proyecto en su totalidad.

Además, el artículo 15 del referido Reglamento también prevé que “la desaprobación, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa que

implique la no obtención o la pérdida de la Certificación Ambiental, implica la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión”. En esa línea, la certificación ambiental reviste un carácter vinculante para proyectos con determinadas características. Dicho carácter vinculante es resaltado por Lanegra (2008), quien define a la certificación ambiental como un instrumento de licencia que constriñe al administrado al cumplimiento de “ciertas condiciones obligatorias a fin de tener un permiso o licencia antes del desarrollo de alguna actividad o del uso de algún bien” (pp. 140-141).

Dicha obligación legal, aplicable de manera general a cualquier administrado sin distinción, resulta importante a efectos de garantizar la protección del ambiente, en línea con lo explicado previamente respecto del principio de prevención. Resulta sumamente importante el cumplimiento de la obligación de obtener la certificación ambiental, en tanto que permitirá que las autoridades competentes (en función al tipo de actividad que se realice) pueda mantener un control y seguimiento sobre los impactos reales y potenciales que determinada actividad pueda generar. Tan es así, que actualmente el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), ente rector en materia de fiscalización ambiental, está facultado a sancionar a sus administrados que hayan desarrollado actividades sin contar con la respectiva certificación ambiental, con una sanción de hasta 30,000 Unidades Impositivas Tributarias, una de las multas más altas previstas en el ordenamiento peruano.

Ahora bien, ¿cuál es el vínculo entre la certificación ambiental y los instrumentos de gestión ambiental? Como indica claramente Wieland, el vínculo entre ambas figuras reside en el hecho de que la resolución por la que se otorga la certificación ambiental de un proyecto es, al mismo tiempo, la resolución que aprueba el IGA correspondiente a dicho proyecto (2017, p. 88). Por tanto, queda claro que la certificación ambiental no es más el resultado de la culminación del procedimiento de evaluación del impacto ambiental, el que gira en torno al IGA presentado por el titular del proyecto.

Así pues, en principio, es posible concluir que los IGA deben ser preparados y aprobados de forma previa al inicio de operaciones, de forma tal que los impactos de los proyectos sean evaluados y gestionados de forma anticipada, esto es, antes de que se produzca una afectación real al entorno en el que se desarrollan. Esta obligación también resulta aplicable a la modificación de un proyecto, en cuyo caso se exige la obtención de una certificación ambiental (ciertamente, modificatoria) de forma previa a la implementación de los nuevos componentes, o a la modificación de los componentes preexistentes.

Sin embargo, este no siempre ha sido el caso, toda vez que la regulación ambiental en el Perú, además de ser relativamente reciente y en desarrollo, no siempre es cumplida por los sujetos a los que les aplica. Sobre ello, Wieland (2017) menciona que, pese al reforzamiento del Derecho Ambiental en el Perú en las últimas décadas, lo cierto es que todavía existen retos pendientes referidos a “la incorporación de buenas prácticas internacionales y de mejores prácticas previas, así como a mejorar el *enforcement* ambiental” (p. 38).

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, la emisión de un acto administrativo que garantiza la viabilidad ambiental no solo puede obtenerse antes del inicio de actividades, sino también durante el desarrollo de un proyecto. Para el caso inicial, corresponderá la obtención de un IGA de carácter preventivo, mientras que para el segundo caso (modificación) corresponderá la obtención de un IGA de carácter complementario, o la modificación del IGA preventivo, en los términos que explicaremos a lo largo del presente trabajo. A continuación, explicaremos la naturaleza jurídica de cada uno de estos tipos de certificación ambiental.

2.1. Naturaleza jurídica de los IGA preventivos

Del catálogo de IGA previstos en la Ley General del Ambiente, destacan los IGA preventivos, que en la práctica suelen ser los más utilizados (generando incluso confusiones al equiparar la “especie” IGA preventivos al “género” IGA, que como hemos indicado, contiene distintas tipologías).

Teniendo esto en cuenta, ¿en qué consiste un IGA preventivo? Como punto de partida, debemos primero considerar la definición legal del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el que es definido en el Reglamento de la Ley del SEIA como un sistema de “carácter preventivo, cuya función principal es la identificación, evaluación, mitigación y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos”. En otras palabras, el SEIA tiene por objeto el análisis *a priori* de los impactos ambientales causados por determinado proyecto o actividad. Partiendo de dicha premisa, los IGA preventivos se entienden como herramientas del SEIA dispuestas para el manejo y gestión previa de los impactos ambientales significativos negativos generadas por una actividad humana en específico.

Sobre la base de ello, es que la Ley del SEIA y su Reglamento listan cuáles son los IGA que forman parte del SEIA, esto es, que evalúan los impactos ambientales de forma previa (y por ende son de naturaleza preventiva):

- a) **Declaración de Impacto Ambiental - DIA (Categoría I).** Aplica a los proyectos de inversión que generan impactos ambientales negativos leves.
- b) **Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado - EIA-sd (Categoría II).** Aplica a los proyectos de inversión que generan impactos ambientales negativos moderados.
- c) **Estudio de Impacto Ambiental Detallado - EIA-d (Categoría III).** Aplica a los proyectos de inversión que generan impactos ambientales negativos altos.
- d) **Evaluación Ambiental Estratégica - EAE.** Aplica a propuestas de políticas, planes o programas públicos con implicancias ambientales significativas. No aplica a proyectos de inversión.

Por todo lo anterior, es posible afirmar que los IGA preventivos consisten en mecanismos de gestión que reflejan los alcances e impactos ambientales negativos de las actividades y proyectos que serán desarrollados en un momento posterior, así como las correspondientes medidas de manejo ambiental que resulten necesarias. Como hemos precisado, en cualquier caso el IGA

preventivo de un proyecto será objeto de evaluación por parte de la autoridad gubernamental competente, quien determinará si dicho proyecto, en la forma como ha sido planteado, es ambientalmente viable.

2.2. Naturaleza jurídica de los IGA complementarios al SEIA

El artículo 13 del Reglamento de la Ley del SEIA reconoce a los IGA complementarios como “instrumentos de gestión ambiental no comprendidos en el SEIA”. Siendo ello así, es posible entender que los IGA complementarios son aquellos instrumentos distintos a la DIA, al EIA-sd y al EIA-d, expuestos previamente.

Ahora bien, el MINAM precisa a mayor detalle el alcance de los IGA complementarios, señalando que estos se encuentran regulados en el marco de los reglamentos sectoriales de protección o gestión ambiental, pero siempre en concordancia con los objetivos, principios y criterios de la Ley del SEIA y su Reglamento. Queda claro que como parte de los principios a los que los IGA complementarios se encuentran sujetos, se encuentran los principios de indivisibilidad y de prevención, desarrollados en la sección anterior. A manera de ejemplo, el MINAM añade que algunos ejemplos de IGA complementarios son: la Ficha Técnica Ambiental, los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, entre otros (2020, p. 21).

La explicación del MINAM otorga mayor claridad al concepto de IGA complementarios, el mismo que no queda muy claro a partir de lo prescrito en la normativa ambiental general. Lo cierto es que parte de lo que afirma el MINAM es correcto: el entendimiento de los IGA complementarios al SEIA y el catálogo de los mismos varía de acuerdo a cada reglamento de gestión o protección ambiental por sector. Atendiendo a ello, pasaremos a abordar qué definiciones se manejan a nivel sectorial para los IGA complementarios.

Para lograr dicho objetivo, a continuación, presentamos un cuadro con las definiciones de los IGA complementarios identificadas en los reglamentos sectoriales aplicables a las principales actividades económicas en el país:

Tabla 1. Regulación sectorial de los IGA complementarios al SEIA en el Perú.

Sector	Base legal	Referencias identificadas
Minería	Artículo Único del Título Preliminar del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera (Decreto Supremo No. 042-2017-EM)	Únicamente se menciona que la Ficha Técnica Ambiental (FTA) es un IGA complementario al SEIA aplicable a proyectos que generan impactos ambientales negativos no significativos. No contiene una definición específica de IGA complementario.
	Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero (Decreto Supremo No. 040-2014-EM).	No contiene una definición específica de IGA complementario.
Hidrocarburos	Artículo 14 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (Decreto Supremo No. 039-2014-EM)	Únicamente contiene un listado de IGA complementarios, mas no una definición en sentido estricto.
Electricidad	Artículo 3, literal ñ, del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas (Decreto Supremo No. 014-2019-EM)	Se define al IGA complementario como un IGA no comprendido en el SEIA, y cuyas obligaciones deben estar determinadas de forma concordante con los objetivos, principios y criterios previstos en las normas del SEIA (es decir, se limita a repetir lo mismo que se regula en la normativa general).

Transportes	Artículo 7 del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes (Decreto Supremo No. 004-2017-MTC)	Únicamente contiene un listado de IGA complementarios, mas no una definición en sentido estricto. Cabe tener en cuenta que define a la Ficha Técnica Socio Ambiental (FITSA) como un IGA complementario al SEIA “ de carácter preventivo que aplica para proyectos de inversión, actividades y servicios de competencia del Sector Transportes que no están sujetos al SEIA ”. (MTC 2017) Se aprecia que para el MTC la FITSA es un IGA que se encontraría fuera del SEIA y que, pese a ello, es de carácter preventivo, lo que denota imprecisión con respecto de lo señalado en las normas del SEIA.
Industria	Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno (Decreto Supremo No. 017-2015-PRODUCE)	No contiene una definición específica de IGA complementario.
Pesca y Acuicultura	Reglamento de Gestión Ambiental de los Subsectores Pesca y Acuicultura (Decreto Supremo No. 012-2019-PRODUCE)	Únicamente contiene un listado de IGA complementarios, mas no una definición en sentido estricto.
Agricultura	Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario y de Riego (Decreto Supremo No. 006-2024-MIDAGRI)	Se define al IGA complementario como aquel IGA no comprendido en el SEIA, y cuyas obligaciones deben ser acordes con las normas generales del SEIA. Se verifica que se replica en gran medida la definición de IGA complementario

		prevista en el Reglamento del sector Electricidad, publicado en 2019, y en la normativa ambiental general.
--	--	--

Elaboración propia.

De la revisión de las normas antes expuestas, se aprecia que las normas reglamentarias no proporcionan mayor claridad o detalle sobre la categoría de IGA complementarios, limitándose a: (i) replicar lo señalado en las normas principales sobre el SEIA (Ley del SEIA y su Reglamento), o (ii) establecer un listado de IGA complementarios sin definir dicha categoría, o (iii) confundir las categorías de IGA preventivos e IGA complementarios (sector Transportes), los mismos que, como hemos explicado, son distintos entre sí, por lo que en ningún caso un IGA complementario fuera del SEIA podrá ser equiparado a un IGA preventivo que forma parte del SEIA.

Ahora bien, la importancia de haber abordado la distinción entre los IGA preventivos y los IGA complementarios cobra mayor importancia en los escenarios de adecuación ambiental de actividades en curso, en los cuales los IGA complementarios se convierten en la herramienta principal para la regularización de las actividades que no obtuvieron una certificación ambiental de forma previa a su inicio o modificación (según corresponda).

2.3. Tipos de IGA complementarios

Como hemos señalado previamente, los titulares de proyectos de inversión se encuentran sujetos a la obligación de contar con un IGA para su proyecto de manera previa al inicio de sus actividades u operaciones, e, inclusive, de manera previa a cualquier modificación al diseño y alcances del proyecto inicial.

No obstante, es el caso que dicha obligación no siempre es cumplida por los administrados en el Perú, quienes o bien: (i) han iniciado o modificado su proyecto en incumplimiento de la obligación de contar con la certificación ambiental de forma previa, o (ii) han iniciado el desarrollo de sus actividades de forma previa a la entrada en vigencia de las normas ambientales que exigen la

obtención de una certificación ambiental, por lo que no se encontraban sujetos a obligación alguna, en tanto que no había un marco normativo que exigiese tener un IGA en dicho momento.

En estos supuestos, sin perjuicio de la imposición de las sanciones administrativas que correspondan a cargo de las autoridades competentes (principalmente, OEFA, como se señaló líneas arriba), corresponderá (ya sea como resultado del dictado de una medida administrativa, o de la publicación de una ventana legal para la regularización de actividades) el inicio de un procedimiento de adecuación ambiental.

Chávarry y Aráoz definen a la adecuación ambiental como un procedimiento dirigido a “adecuar las actividades en curso a la normativa ambiental vigente, a través de la presentación de un instrumento de gestión ambiental correctivo que contemple las medidas de manejo ambiental, prevención, minimización, rehabilitación y eventual compensación ambiental en caso corresponda” (2025, p. 2). Así pues, múltiples sectores económicos que cuentan con sus propios reglamentos de gestión o protección ambiental prevén la figura de la adecuación o regularización de componentes para poder gestionar, a futuro, los impactos ambientales de una actividad que se encuentra en curso.

En base a dicha situación de hecho (es decir, actividades en curso) es que pierde sentido que el IGA que se apruebe como consecuencia del proceso de adecuación ambiental se entienda como un IGA preventivo y, como resultado, cobra relevancia la categoría de IGA correctivo que, como lo señala su propia denominación, tiene por objeto el manejo de los impactos y efectos producidos por una actividad que, previamente, se encontraba en una situación de irregularidad al no tener la certificación ambiental exigida por norma.

Cabe tener en cuenta que el IGA correctivo no cuenta con una definición legal incluida en la normativa ambiental general (por ejemplo, Ley del SEIA o su Reglamento), siendo que solamente en la Ley General del Ambiente se menciona que existen instrumentos de gestión ambiental de corrección, sin definirlos o hacer un listado de los mismos. Por tanto, dicha figura suele ser

regulada directamente en los reglamentos sectoriales en materia ambiental, o en otras normas de rango infralegal que dispongan ventanas de acogimiento al procedimiento de adecuación ambiental.

Por todo lo antes expuesto, considerando la amplitud de la regulación de IGA complementarios al SEIA en la normativa ambiental general, y teniendo en cuenta que los IGA preventivos se encuentran expresamente listados en las normas del SEIA (DIA, EIA-sd y EIA-d), es que consideramos que los IGA correctivos deben entenderse, al mismo tiempo, como una manifestación de IGA complementarios, los que se encuentran sujetos a los mismos principios, objetivos y criterios del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. De esta manera, la figura de los IGA correctivos tendrá un asidero legal que respalde su aplicación en la práctica ambiental, y que limite las oportunidades de discrecionalidad por parte de funcionarios públicos y agentes privados.

Ahora bien, los IGA correctivos suelen adoptar distintas manifestaciones, siendo una de las más comunes el Plan de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA). El PAMA, inclusive, se encuentra definido en la Ley General del Ambiente, sin que esta entre a mayor detalle sobre los procesos de adecuación o regularización ambiental. Así, la Ley General del Ambiente define al PAMA como un IGA dirigido a facilitar la adecuación de una actividad económica a nuevas obligaciones ambientales, sujetando su cumplimiento a plazos y objetivos de desempeño, sin perjuicio de también incluir medidas de prevención, mitigación, control, entre otras.

De otro lado, si bien la figura de la adecuación ambiental suele ser una herramienta para que los titulares de proyectos de inversión pública y privada puedan regularizar su situación de incumplimiento respecto a la obligación de contar con certificación ambiental, lo cierto es que ello también se encuentra sujeto a críticas, debido a que existe el argumento de que la apertura de ventanas de adecuación ambiental, de alguna forma, termina siendo un incentivo perverso para que quienes se encuentran en incumplimiento puedan subsanar su infracción, desnaturalizando el objetivo de creación del SEIA (Defensoría del Pueblo 2020, pp. 11-12).

En respuesta a ello, en nuestra opinión, es innegable que el proceso de adecuación ambiental no es el escenario ideal para la gestión ambiental de proyectos, pues es evidentemente contrario al principio ambiental de prevención, principio clave para la regulación ambiental del país. Sin embargo, también se deberá considerar que tampoco es eficiente que aquellos proyectos que hayan sido implementados en contravención al ordenamiento jurídico, se encuentren de manera permanente en dicho estado de incumplimiento y de espaldas al SEIA, sin que sus impactos no sean gestionados adecuadamente de cara al cuidado del medio ambiente y de otros bienes protegidos (i.e. salud pública). Por el contrario, la habilitación de ventanas de acogimiento para titulares públicos y privados es una herramienta útil para promover el cumplimiento de la normativa ambiental, sin perjuicio de que ello no limite la potestad fiscalizadora y sancionadora por haber incurrido en una clara infracción a la normativa ambiental general y sectorial.

En vista de lo anterior, cobra importancia evaluar cuál es el tratamiento que la normativa ambiental aplicable le da a los IGA correctivos de acuerdo con cada sector o actividad económica, atendiendo a la importancia y funcionalidad de su aplicación práctica. Ello permitirá determinar si, efectivamente, dicho tratamiento legal se encuentra acorde con los principios ambientales generales vigentes en el Derecho peruano.

Tabla 2. Regulación sectorial de los IGA correctivos en el Perú.

Sector	Base legal	Denominación del IGA para la adecuación ambiental	Referencia a la naturaleza del IGA correctivo	Supuesto de aplicación (inicio o modificación de actividades)	Modalidad de adecuación
Minería	Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera	No regulado.	No regulado.	No regulado.	No regulado.
	Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero	Memoria Técnica Detallada	No regulado.	Modificación de proyecto con previa certificación ambiental.	Modificación y/o actualización del IGA previamente obtenido.
	Artículo 71 del Reglamento para el Cierre de Minas (Decreto Supremo No. 033-2005-EM)	Plan Ambiental Detallado	No regulado.	Modificación de proyecto con previa certificación ambiental.	Modificación y/o actualización del IGA previamente obtenido.

Hidrocarburos	Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos	Plan de Adecuación Ambiental	IGA complementario al SEIA.	Modificación de proyecto con previa certificación ambiental.	No regulado.
	Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Protección Ambiental en las actividades de Hidrocarburos	Plan Ambiental Detallado	No regulado.	Modificación de proyecto con previa certificación ambiental.	Actualización del IGA previamente obtenido.
Electricidad	Artículo 9 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas	Plan Ambiental Detallado	IGA complementario al SEIA.	<ul style="list-style-type: none"> - Inicio de actividades sin certificación ambiental. - Modificación de proyecto sin previa certificación ambiental. 	Modificación y/o actualización del IGA previamente obtenido (para el segundo escenario).

Transportes	Artículo 7 y Tercera Disposición Complementaria Final del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental	IGA complementario al SEIA.	Inicio de actividades sin certificación ambiental.	La adecuación se da con la aprobación del PAMA como IGA que rige la actividad.
Industria	Artículos 16 y 53 del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno	Declaración de Adecuación Ambiental – DAA (para impactos ambientales negativos leves)	IGA correctivo.	Inicio de actividades sin certificación ambiental.	La adecuación se da con la aprobación del DAA como IGA que rige la actividad.
		Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (para impactos ambientales negativos relevantes)	IGA correctivo.	Inicio de actividades sin certificación ambiental.	La adecuación se da con la aprobación del PAMA como IGA que rige la actividad.
Pesca y Acuicultura	Artículos 13 y 60 del Reglamento de Gestión Ambiental de los	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental	IGA complementario al SEIA de carácter correctivo.	Inicio de actividades sin certificación ambiental.	La adecuación se da con la aprobación del

	Subsectores Pesca y Acuicultura				PAMA como IGA que rige la actividad.
Agricultura	Artículo 25 del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario y de Riego	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental	IGA complementario al SEIA	Inicio de actividades sin certificación ambiental.	La adecuación se da con la aprobación del PAMA como IGA que rige la actividad.
	Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario y de Riego	Plan Ambiental Detallado	No regulado.	Modificación de proyecto sin previa certificación ambiental	Modificación y/o actualización del IGA previamente obtenido.

Elaboración propia.

De la tabla anterior, que recoge la regulación de los IGA correctivos en los principales reglamentos ambientales en el Perú, es posible afirmar lo siguiente:

- (i) Los IGA correctivos previstos para la adecuación ambiental son múltiples, variando principalmente en función al sector (e incluso en un mismo sector se puede emplear más de un IGA para dicha finalidad) y, en menor medida, a la intensidad de los impactos generados por la actividad en curso;
- (ii) El IGA que es principalmente empleado para la regularización de actividades es el Plan Ambiental Detallado, pese a que el PAMA se encuentra incluso regulado en la Ley General del Ambiente;
- (iii) A pesar de que no forman parte del listado de IGA preventivos regulados en la Ley del SEIA (por lo que deberían ser parte de los IGA complementarios al SEIA), la naturaleza legal de los IGA correctivos no siempre se encuentra definida;
- (iv) Existen sectores económicos que priorizan la adecuación ambiental de las actividades que se iniciaron sin contar con ninguna certificación ambiental (por ejemplo, transportes, industria y pesca), mientras que existen otros sectores que únicamente prevén la adecuación de las modificaciones o ampliaciones de las actividades que previamente han obtenido con la certificación ambiental requerida (por ejemplo, minería e hidrocarburos). Únicamente dos (2) sectores cuentan con herramientas de adecuación para ambas etapas (inicio y modificación de proyectos): agricultura y electricidad.
- (v) En caso de los IGA para la regularización de nuevos componentes implementados sin autorización, se prevé la incorporación de dichos componentes al manejo ambiental del proyecto mediante dos vías: la modificación y/o la actualización del IGA preventivo obtenido con anterioridad.
- (vi) De manera preliminar, y como expondremos en la siguiente sección, existen discrepancias en torno a la posibilidad de modificar los IGA correctivos, siendo que algunos sectores sí autorizan dicho escenario, mientras que otros lo prohíben y requieren que cualquier modificación se efectúe a través de un IGA preventivo nuevo.

Los hallazgos antes expuestos son relevantes a efectos de poder demostrar cómo es que la regulación ambiental sectorial vigente no siempre se encuentra acorde con los principios del Derecho Ambiental (en particular, los principios de prevención e indivisibilidad antes expuestos), conforme expondremos en la siguiente sección.

III. Sección 3: Análisis legal de la regulación sectorial de los IGA aplicables a actividades en curso

3.1. Discrepancias identificadas en el marco legal vigente

Con base en lo identificado en las secciones anteriores, se contemplan diversas falencias presentes en la forma en cómo los reglamentos sectoriales han regulado los procedimientos de adecuación ambiental de las actividades en curso, las que han sido agrupadas de la siguiente manera:

a) No existe claridad en la naturaleza jurídica de los IGA aplicables a la adecuación ambiental.

La normativa ambiental sectorial no define a los IGA de adecuación de forma uniforme. Algunas normas la definen como “IGA complementario al SEIA” y otras como “IGA correctivo” o como “IGA complementario al SEIA de carácter correctivo. Otras inclusive, no la definen. Como se puede apreciar, no existe uniformidad sobre la naturaleza jurídica de los IGA aplicables a la adecuación

Es importante tener en cuenta que, en ningún caso, puede entenderse que el IGA para la adecuación ambiental califica como un IGA preventivo sujeto al SEIA. Ello, en tanto que busca regularizar una situación de hecho en curso y que ya se está dando en la realidad. Por tanto, y en concordancia con la normativa del SEIA, corresponde que la naturaleza de los IGA de adecuación sea de un IGA complementario al SEIA, que abarca a una categoría amplia de IGA, entre los que se encuentran aquellos de naturaleza correctiva.

En nuestra opinión, el que los reglamentos sectoriales no definan esta condición de manera expresa genera confusión e incertidumbre en torno a la naturaleza de los IGA para la adecuación, lo que incluso podría traducirse en deficiencias en la

regulación de nuevas ventanas de acogimiento a la regularización ambiental, así como en el entendimiento de los IGA de adecuación actualmente vigentes por parte de los funcionarios competentes de su evaluación y eventual aprobación.

b) No se presenta uniformidad en la categoría o tipo de IGA aplicable al proceso de adecuación.

Conforme hemos señalado, los IGA previstos para la adecuación ambiental son en realidad, variados. Ello, sujeto a diversos factores como, por ejemplo: el sector económico, el momento de la implementación de los componentes irregulares (esto es, si es al comienzo o en el curso de la actividad) e, incluso, según la intensidad de los impactos generados por la actividad en curso (como es el caso del sector Producción).

Desde nuestra perspectiva, este escenario también contribuye a la aplicación dispersa y confusa de los IGA para la adecuación ambiental, pues no se tiene una categorización específica de IGA definido en base a un criterio en particular (sea ya el momento de implementación de los componentes o la intensidad de los impactos). Consideramos que una categorización única aplicable a todos los sectores permite dotar de mayor predictibilidad la aplicación de la figura de los IGA correctivos, en favor de los administrados y de los funcionarios competentes para ello.

Por el contrario, la multiplicidad de instrumentos para la adecuación genera incertidumbre en la aplicación del Derecho Ambiental, e incluso para la apertura de nuevas ventanas de acogimiento, puesto que un escenario de dispersión termina generando la creación de, inclusive, más categorías para responder a las nuevas situaciones de hecho que los IGA de adecuación buscan ajustar a Derecho. Así pues, en este contexto sería de utilidad la modificación de las normas generales en materia de SEIA (i.e. Ley del SEIA y su Reglamento), con el fin de incorporar la figura de los IGA de adecuación ambiental y sus respectivas tipologías, de forma tal que los reglamentos sectoriales no tengan más que adaptarse (y, para el futuro, ceñirse) a ello, generando predictibilidad y uniformidad en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental previstos en el ordenamiento vigente.

c) No existe claridad sobre el procedimiento administrativo necesario para culminar el procedimiento de regularización.

Según lo concluido en la sección anterior, los reglamentos sectoriales prevén la incorporación al manejo ambiental del proyecto de los componentes regularizados a través del IGA de adecuación ambiental mediante dos opciones: la modificación y/o la actualización del IGA preventivo obtenido con anterioridad.

No obstante, en nuestra opinión, culminar la regularización de componentes a través de un procedimiento de actualización resulta incorrecto conceptualmente, toda vez que el artículo 30 del Reglamento de la Ley del SEIA no prevé, en ningún extremo, que mediante dicho procedimiento se puedan regularizar componentes implementados por autorización, sino que, por el contrario, señala que en dicha actualización se incorporarán también eventuales modificaciones de los planes que contemplan las medidas, compromisos y obligaciones exigibles.

Así, corresponde mas bien que cualquier incorporación de componentes regularizados se dé a través de un procedimiento *ad hoc* de modificación que inicie con la emisión del acto administrativo que aprueba el IGA de adecuación ambiental. Ello, en tanto que supeditar también la regularización a un proceso de modificación ordinario carecería de sentido, toda vez que dicho procedimiento se dará recién cuando exista una nueva necesidad de modificar los alcances del proyecto en cuestión, lo que podrá darse luego de poco o mucho tiempo. Además, también cabría cuestionar la idoneidad de esta vía en tanto que existe un antecedente del titular del proyecto en donde optó por implementar una modificación o componente sin contar con la correspondiente certificación. Siendo ello así, existe un espacio para dudar de si, en una próxima ocasión, el titular del proyecto de inversión opte por incumplir nuevamente con la normativa ambiental.

Por tanto, en este extremo también sería recomendable un ajuste en las normas aplicables que contemple, en la mayor medida de lo posible, un procedimiento administrativo “base” o “uniforme”, a partir del cual se efectúen los trámites de regularización de componentes previamente implementados sin certificación,

con la finalidad de que tales componentes sean prontamente incorporados al adecuado manejo ambiental del proyecto.

d) No hay uniformidad en torno a la posibilidad de modificar los IGA para la adecuación ambiental.

Otro aspecto contemplado en la revisión de las normas ambientales sectoriales consiste en que la regulación es disímil en torno a las posibilidades de modificar los IGA correctivos. A modo de ejemplo, una discrepancia identificada consiste en la viabilidad legal de modificar los Planes de Adecuación y Manejo Ambiental de los sectores Producción y Transportes. En líneas generales, el artículo 44-A del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno¹ prohíbe la posibilidad de modificar el PAMA de dicho sector, disponiendo que únicamente se admiten las modificaciones con impactos no significativos mediante la figura de los Informes Técnicos Sustentatorios. Por el contrario, las modificaciones significativas deberán ser realizadas mediante el trámite de un IGA preventivo, es decir, una DIA, un EIA-sd o un EIA-d.

Por otro lado, el Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, no niega dicha posibilidad, y de hecho bajo una interpretación conjunta entre dicha norma y la Ley N° 27444, la Ley del Procedimiento Administrativo General, la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha autorizado la modificación de los PAMA aplicables bajo su sector², sin perjuicio de la aplicación de los Informes Técnicos Sustentatorios.

Este ejemplo de incoherencia entre las regulaciones sectoriales obedece, una vez más, a la falta de una norma base que permita delimitar cuáles son los alcances de los IGA correctivos, y hasta qué punto estos podrían ser objeto de modificación o no. En nuestra opinión, únicamente los IGA que regularizan las actividades que no contaron con certificación ambiental desde el inicio (excluyendo, por tanto, a los IGA correctivos para modificaciones implementadas sin autorización) deberían encontrarse sujetos a modificación. Ello, en tanto que

¹ Aprobado por Decreto Supremo No. 017-2015-PRODUCE.

² A modo de ejemplo, se han emitido las Resoluciones Directorales N° 139-2019-MTC/16 y 759-2022-MTC/16.

dichos IGA contemplan, para efectos prácticos, todos los impactos ambientales que genera una determinada actividad, por lo que también deberían ser susceptibles de ser modificados para abordar todos los futuros impactos que dicha actividad ocasionará, siendo que disponer la obtención de un nuevo IGA preventivo (como lo hace el sector Producción) no hace más que fraccionar los impactos ambientales de la actividad en cuestión, en perjuicio del adecuado manejo ambiental del proyecto.

Todos los aspectos antes abordados terminan afectando los principios ambientales desarrollados en la primera sección, como expondremos a continuación.

3.2. Afectación a los principios de indivisibilidad y prevención.

Los errores identificados en las regulaciones sectoriales de los IGA correctivos terminan afectando la aplicación de los principios del Derecho Ambiental, específicamente a los principios de prevención. Primero, porque la falta de claridad en torno a la funcionalidad y naturaleza de los IGA correctivos termina generando deficiencias en su aplicación, lo que, a su vez, incide en la forma en cómo los impactos generados por las actividades y componentes regularizados son gestionados, en detrimento del principio de prevención. Una inadecuada aplicación de los IGA correctivos no permite la prevención y mitigación de los impactos ambientales generados por las actividades en curso, siendo que ello puede plasmarse mediante, por ejemplo, la emisión de pronunciamientos administrativos incoherentes o poco uniformes, la declaración de improcedencias e inadmisibilidades a las solicitudes de adecuación ambiental, y la reconducción o reencauce de procedimientos en los escenarios que no necesariamente así lo requieren (por ejemplo, para aquellos IGA correctivos que varían en función al nivel de impacto ambiental de la actividad regularizada).

De otro lado, no contar con claridad sobre el procedimiento administrativo pertinente para culminar el procedimiento de regularización ambiental genera, a su vez, un grave impacto al principio de prevención y al de indivisibilidad, toda vez que dificulta que los impactos ambientales generados por las actividades regularizadas se incorporen a la gestión ambiental global del proyecto. En ese sentido, ni la actualización ni el procedimiento de modificación ordinario son las

vías pertinentes para garantizar que todos los impactos en curso sean adecuadamente encauzados conforme lo exige la normativa ambiental vigente. Por el contrario, la falta de claridad en este aspecto no hace más que mantener en el limbo los alcances de las actividades regularizadas, los mismos que podrán tomar cierto tiempo hasta que sean correctamente manejados por los titulares del proyecto, sin perjuicio de hasta incluso incentivar la implementación de nuevos componentes sin autorización al no haber las vías adecuadas para culminar el procedimiento de adecuación ambiental.

Por último, la discrepancia reglamentaria sobre la posibilidad de modificar los IGA para la adecuación ambiental también genera una clara afectación a los principios abordados en el presente trabajo de investigación, pues, como hemos señalado, sujetar la implementación de impactos ambientales significativos a un nuevo IGA desde cero, además de ser ineficiente para los administrados (quienes incurrirán en mayores gastos en tiempo y dinero), es ineficiente para la gestión ambiental de las operaciones en curso, toda vez que el nuevo IGA no va a contemplar de manera integral todos los impactos ambientales ocasionados por una misma operación.

Esto, a su vez, también impide a los titulares de proyectos y a las autoridades competentes poder identificar y disponer las correspondientes medidas de mitigación y manejo de los impactos ambientales globales generados por una determinada operación, en detrimento de las normas del SEIA, las que impulsan a la consideración global, acumulativa y sinérgica del impacto ambiental. Además, esta situación incluso podría entenderse como un escenario de certificación ambiental parcial o fraccionada, la que según el artículo 16 del Reglamento de la Ley del SEIA, es sancionada con la nulidad.

Considerando este escenario, a continuación se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones a tener en cuenta.

CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

- El principio de indivisibilidad se encuentra reconocido por el artículo 3 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, el cual dispone que la evaluación del impacto ambiental debe ser integral, considerando todos los componentes de un proyecto de manera conjunta y no fraccionada. Por tanto, la finalidad del principio de indivisibilidad es evitar evaluaciones fragmentadas que puedan distorsionar el análisis del impacto ambiental, asegurando así una evaluación comprehensiva y precisa de los verdaderos impactos de las actividades humanas.
- El principio de prevención, establecido en el artículo VI del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente, resulta clave para la gestión ambiental en el Perú, y tiene por objetivo prevenir, evitar y, en la mayor medida de lo posible, gestionar de la mejor manera la degradación del ambiente. Este principio es, especialmente, importante durante la obtención de títulos habilitantes para actividades económicas, en donde se deberá gestionar y conocer, de manera anticipada, los posibles impactos ambientales de una operación a través de la evaluación de estudios ambientales.
- La certificación ambiental es una exigencia legal obligatoria para iniciar y modificar proyectos con impactos ambientales significativos en el país. Ello, en tanto que su previa obtención permite garantizar la evaluación y gestión anticipada de los impactos ambientales. Pese a ello, y al desarrollo de la regulación ambiental en el Perú, aún existen retos pendientes en el cumplimiento efectivo de dicha obligación.
- En el Perú, existen IGA preventivos y complementarios como parte del desarrollo de proyectos de inversión con impactos significativos en el medio ambiente. De un lado, los IGA preventivos son herramientas que forman parte del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y se aplican de forma previa a la ejecución (o modificación) de proyectos o actividades, permitiendo identificar, evaluar y mitigar anticipadamente los posibles impactos.

- Por otro lado, los IGA complementarios, aunque no forman parte del SEIA, cumplen un rol relevante en la gestión ambiental, especialmente para la regularización de actividades en curso que no cumplieron con el requisito de contar con una certificación ambiental previa. Estos instrumentos, regulados por normativas sectoriales, permiten adaptar y controlar actividades ya iniciadas.
- La regularización de actividades en curso se da mediante un procedimiento de adecuación ambiental, en el que se emplean instrumentos de gestión ambiental correctivos (que son una manifestación de los IGA complementarios al SEIA, sin por ellos dejar de estar sujetos a dicho Sistema). En consecuencia, será importante que los IGA correctivos sean coherentes con los principios ambientales generales, garantizando su aplicación efectiva y la protección del medio ambiente y la salud pública.
- El tratamiento normativo de IGA correctivos es heterogéneo y depende tanto del sector económico como de la naturaleza e intensidad de los impactos generados por las actividades en curso, lo que genera una diversidad de enfoques y procedimientos para la regularización ambiental. Si bien el Plan Ambiental Detallado es la herramienta más utilizada, existen diferencias en la definición legal y en la aplicabilidad de los IGA correctivos, así como en la posibilidad de modificar estos instrumentos según el sector. Estas diferenciaciones evidencian la necesidad de una mayor armonización y claridad normativa para garantizar una gestión ambiental efectiva y coherente en todos los ámbitos productivos del país.
- Las falencias identificadas en la regulación sectorial de los procedimientos de adecuación ambiental evidencian una falta de uniformidad y claridad tanto en la naturaleza jurídica de los IGA correctivos, sus tipologías, así como en los procedimientos administrativos para su implementación y posible modificación. Ello genera confusión e incertidumbre tanto para los administrados como para los funcionarios encargados de la evaluación y

aprobación de los IGA, dificultando la correcta regularización de actividades en curso y la adecuada gestión de los impactos ambientales asociados.

- Estas deficiencias regulatorias impactan negativamente en la aplicación de los principios fundamentales del Derecho Ambiental, especialmente los de prevención e indivisibilidad. Así pues, la falta de claridad y uniformidad en la regulación de los IGA correctivos impide una gestión integral y preventiva de los impactos ambientales, lo que puede traducirse en decisiones administrativas incoherentes, demoras en la incorporación de componentes regularizados al manejo ambiental del proyecto y, en última instancia, en la perpetuación de situaciones irregulares. Además, la discrepancia en la posibilidad de modificar los IGA para la adecuación ambiental puede llevar a una certificación ambiental parcial o fraccionada, contraviniendo los principios y normas del SEIA y comprometiendo la eficacia de la gestión ambiental en el país.
- Por tanto, se sugiere una modificación en las normas sectoriales (i.e. Reglamentos de Gestión y Protección Ambiental) que regulan la figura de los IGA correctivos, de forma tal que las entidades competentes de su aprobación (esto es, las Direcciones correspondientes al interior de cada uno de los Ministerios) prevean una regulación uniforme y coherente en la mayor medida de lo posible (teniendo en cuenta siempre diferenciaciones justificadas que puedan deberse a la particularidad de cada sector). Se recomienda mayor claridad en lo referido a la naturaleza jurídica y procedimientos de regularización de los IGA correctivos.
- De la misma manera, se recomienda una modificación al Reglamento de la Ley del SEIA por parte del Ministerio del Ambiente (órgano rector de la gestión ambiental en el país), de forma tal que contenga una regulación más clara sobre el concepto y alcances de los IGA complementarios y correctivos (estableciendo, por ejemplo, que los IGA correctivos son una especie o modalidad de IGA complementario).

BIBLIOGRAFÍA

Chavarry, V. y Araoz, T. (2025) *Plazos para la adecuación ambiental*. PRCP. Lima.

Congreso de la República del Perú (2005, 15 de octubre). *Ley 28611. Por la que se aprueba la Ley General del Ambiente*. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú (2001, 23 de abril). *Ley 27446. Por la que se aprueba la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*. Diario Oficial El Peruano.

Defensoría del Pueblo (2020) *Informe de Adjuntía N° 004-2020-DP-AMASPPI.MA. El Desconocimiento del Principio de Prevención en la Evaluación Ambiental de Proyectos de Inversión*. Lima.

Grandez, P. (2024) *Régimen jurídico del daño ambiental. Prevención, reparación y gestión de riesgos*. Editorial Palestra.

Landa, C. (2017, 18 de mayo) *La Constitución y los Principios Ambientales de Precaución y Prevención. Enfoque Derecho*. <https://enfoquederecho.com/la-constitucion-y-los-principios-ambientales-de-precaucion-y-prevencion/>

Lanegra, I. (2008) *Haciendo funcionar al Derecho Ambiental: Elección y diseño de los instrumentos de gestión ambiental*. En *Revista de Derecho Administrativo*. Núm. 06. Lima.

Mendoza, M. (2018) *¡Lo que Dios ha unido, que no lo separe el hombre! El Principio de Indivisibilidad en la Evaluación Ambiental: Un Análisis para la Determinación de su alcance*. Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ministerio del Ambiente (2020) *Cartilla del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental*. Lima.

Ministerio del Ambiente (2009, 25 de septiembre) *Decreto Supremo No. 019-2009-MINAM. Por el que aprueban el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio del Ambiente (2019, 4 de enero) *Resolución Ministerial No. 455-2018-MINAM. Por la que se aprueba la Guía para la identificación y caracterización de impactos ambientales, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental*. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2024, 9 de junio) *Decreto Supremo No. 006-2024-MIDAGRI. Por el que aprueban el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario y de Riego*. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Energía y Minas (2019, 7 de julio). *Decreto Supremo No. 014-2019-EM. Por el que aprueban el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas*. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Energía y Minas (2017, 22 de diciembre). *Decreto Supremo No. 042-2017-EM. Por el que aprueban el Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera*. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Energía y Minas (2014, 12 de noviembre) *Decreto Supremo No. 040-2014-EM. Por el que aprueban el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero*. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Energía y Minas (2014, 12 de noviembre) *Decreto Supremo No. 039-2014-EM. Por el que aprueban el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos*. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Energía y Minas (2005, 15 de agosto). *Decreto Supremo No. 033-2005-EM. Por el que aprueban el Reglamento para el Cierre de Minas*. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de la Producción (2015, 6 de junio) *Decreto Supremo No. 017-2015-PRODUCE. Por el que aprueban el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno*. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de la Producción (2019, 11 de agosto) *Decreto Supremo No. 012-2019-PRODUCE. Por el que aprueban el Reglamento de Gestión Ambiental de los Subsectores Pesca y Acuicultura*. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2017, 6 de junio) *Decreto Supremo No. 004-2017-MTC. Por el que aprueban el Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes*. Diario Oficial El Peruano.

Puertas, G. (2013, 10 de agosto). *Certificaciones ambientales aprobatorias y modificatorias en el Perú: ¿mismas disposiciones aplicables?* Enfoque Derecho. <https://enfoquederecho.com/certificaciones-ambientales-aprobatorias-y-modificatorias-en-el-peru-mismas-disposiciones-aplicables/>

Ramon García, M. (2018) *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Algunas cuestiones que suscita la fase de determinación*. Revista Ambiente, número 123, pp. 98-109.

Rubio, M. (2009) *El sistema jurídico. Introducción al Derecho*. Fondo Editorial PUCP.

Wieland, P. (2017) *Introducción al derecho ambiental*. Fondo Editorial PUCP.