

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



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

Evaluación de impacto ambiental en el sector transportes:  
Conflictos normativos entre el fraccionamiento y la  
indivisibilidad del Instrumento de Gestión Ambiental

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

**Autor:**

*Gabriela Emilia Sáenz Mori*

**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 **“Evaluación de impacto ambiental en el sector transportes: Conflictos normativos entre el fraccionamiento y la indivisibilidad del Instrumento de Gestión Ambiental”**, del autor(a) SÁENZ MORI, GABRIELA EMILIA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 35%. 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 presente trabajo analiza los conflictos normativos entre el principio de indivisibilidad del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y la práctica del fraccionamiento de la certificación ambiental en el sector transportes. Si bien el principio de indivisibilidad garantiza que los impactos ambientales se evalúen de manera integral, considerando todos los componentes y fases de un proyecto, la normativa sectorial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) permite excepciones que viabilizan la evaluación por tramos o componentes. Esta dualidad genera tensiones que debilitan el enfoque preventivo del SEIA y pueden derivar en la subvaloración de impactos acumulativos y sinérgicos. A partir del análisis del marco normativo, la doctrina, la jurisprudencia y la revisión de resoluciones administrativas emitidas entre 2020 y 2025, se evidencia que el uso de la certificación ambiental fraccionada se ha convertido en una práctica recurrente, pese a que debería tener un carácter excepcional. Se concluye que esta modalidad, aunque legalmente permitida, contraviene la finalidad integral del SEIA y pone en riesgo su eficacia. Se recomienda fortalecer la coherencia normativa mediante lineamientos claros sobre las excepciones al principio de indivisibilidad y reforzar la supervisión de los instrumentos fraccionados, con el fin de asegurar una gestión ambiental más transparente, preventiva y alineada con los estándares internacionales.

**Palabras clave:** Evaluación ambiental, indivisibilidad, fraccionamiento, SEIA, transporte.

## **ABSTRACT**

This paper analyzes the regulatory conflicts between the principle of indivisibility established by the National Environmental Impact Assessment System (SEIA) and the practice of segmented environmental certification in the transport sector. While the indivisibility principle ensures a comprehensive evaluation of all project components and phases, the Ministry of Transport and Communications (MTC) sectoral regulations allow exceptions that enable environmental assessments to be conducted by sections. This dual framework undermines the preventive purpose of the SEIA and may lead to the underestimation of cumulative and synergistic impacts. Based on a review of the legal framework, academic doctrine, case law, and administrative resolutions issued between 2020 and 2025, the study reveals that segmented certification has become a recurrent practice despite being conceived as exceptional. The findings indicate that this approach, though legally valid, contradicts the integral logic of the SEIA and weakens its preventive capacity. The study recommends enhancing regulatory coherence by establishing clearer criteria for exceptions to the indivisibility principle and strengthening oversight of segmented instruments to ensure an effective, transparent, and preventive environmental management aligned with international standards.

## **Keywords**

Environmental assessment, indivisibility, segmentation, SEIA, transport.

## ÍNDICE

Acrónimos y abreviaturas .....	4
I. Introducción.....	5
II. Definición y aplicación del principio de indivisibilidad en el marco normativo del SEIA .....	6
2.1. Marco normativo del SEIA y fundamentos legales del principio de indivisibilidad .....	6
2.2. Marco normativo del SEIA y fundamentos legales del principio de indivisibilidad .....	6
2.3. Sobre la evaluación ambiental integral y su importancia .....	8
2.4. Excepciones a la aplicación del principio de indivisibilidad .....	10
III. La evaluación ambiental fraccionada en el sector transportes .....	12
3.1. La evaluación ambiental fraccionada en el sector transportes.....	12
3.2. Alcances y regulación de la evaluación ambiental fraccionada .....	13
IV. Conflictos normativos entre las técnicas jurídicas del fraccionamiento y la indivisibilidad .....	26
4.1. Conflicto entre las normas sectoriales y la normativa del SEIA .....	26
4.2. Efectos en la implementación del SEIA .....	28
V. Conclusiones.....	33
VI. Recomendaciones .....	34
VII. Bibliografía.....	36

## Acrónimos y abreviaturas

- **DIA:** Declaración de Impacto Ambiental
- **EIA:** Evaluación de Impacto Ambiental
- **EIA-d:** Estudio de Impacto Ambiental detallado
- **EIA-sd:** Estudio de Impacto Ambiental semidetallado
- **IGA:** Instrumento de Gestión Ambiental
- **LGA:** Ley General del Ambiente
- **MINAM:** Ministerio del Ambiente
- **MTC:** Ministerio de Transportes y Comunicaciones
- **RPAST:** Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes
- **SEIA:** Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
- **SENACE:** Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles



## Introducción

La evaluación de impacto ambiental constituye un instrumento clave en la gestión ambiental contemporánea, en tanto permite anticipar, prevenir y mitigar los impactos negativos que podría generar la ejecución de proyectos de inversión sobre el medio ambiente y las comunidades. En el Perú, el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) establece como principio rector la indivisibilidad del instrumento de gestión ambiental, en virtud del cual los proyectos deben ser evaluados integralmente, considerando todos sus componentes y fases de manera conjunta. Esta aproximación integral busca evitar una visión fragmentada de los impactos, que pueda subestimar los efectos acumulativos o sinérgicos y desnaturalizar el rol preventivo de la evaluación.

Sin embargo, en la práctica, la implementación del principio de indivisibilidad enfrenta desafíos importantes, sobre todo en sectores como transportes, donde existe una normativa sectorial que habilita la posibilidad de fraccionar la evaluación ambiental por tramos o componentes. Este fraccionamiento ha sido justificado por razones técnicas, presupuestales y operativas, en un contexto marcado por la necesidad de viabilizar proyectos de infraestructura en territorios con características geográficas, sociales y ambientales complejas. No obstante, la aplicación sistemática de esta excepción plantea serias tensiones con los objetivos estructurales del SEIA y con los principios ambientales que rigen nuestra normativa general.

En ese sentido, el presente trabajo tiene como objetivo analizar el conflicto normativo entre el principio de indivisibilidad recogido por el SEIA y la figura normativa del fraccionamiento prevista por el sector transportes. Para ello, se parte de una revisión del marco normativo vigente, la doctrina especializada, la jurisprudencia relevante y, de forma complementaria, se incorpora una aproximación casuística a través del análisis de resoluciones administrativas emitidas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) entre los años 2020 y 2025. Finalmente, se formulan recomendaciones orientadas a lograr una mayor coherencia normativa y fortalecer el rol preventivo del SEIA como instrumento de política pública ambiental.

## **I. Definición y aplicación del principio de indivisibilidad en el marco normativo del SEIA**

### **2.1. Marco normativo del SEIA y fundamentos legales del principio de indivisibilidad**

El principio de indivisibilidad de los instrumentos de gestión ambiental se encuentra reconocido por el marco normativo nacional peruano, el cual dispone que los instrumentos de gestión ambiental deben de contemplar los impactos ambientales de una actividad económica en un área de influencia, con la finalidad de que se realice de manera integral e integrada considerando todos los componentes, para de esa manera contemplar todos los impactos ambientales potenciales verdaderos.

En ese sentido, para la normativa del SEIA, no correspondería que un instrumento de gestión ambiental contemple los impactos ambientales de manera parcial puesto que, podría conllevar a que no se contemplen todos los impactos verdaderos del proyecto.

### **2.2. Marco normativo del SEIA y fundamentos legales del principio de indivisibilidad**

El artículo V de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611 (en adelante, LGA) señala que la normativa ambiental se rige bajo el principio de sostenibilidad, el cual dispone que debe existir un impacto equilibrado de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones. Como sostiene Landa, el principio de sostenibilidad se proyecta como una garantía para asegurar que el desarrollo económico y social no implique el deterioro progresivo de los ecosistemas que sostienen la vida humana, constituyéndose en un imperativo constitucional transversal que debe guiar la acción del Estado y de los particulares en una sociedad democrática y multicultural (Landa, 2020, p. 15).

Por otro lado, el artículo VI sobre el principio de prevención dispone que la gestión ambiental tiene como objetivo prevenir, vigilar y evitar la degradación

ambiental y, cuando no sea posible eliminar las causas que la generen, se deberán adoptar medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación. Como ha señalado Grandez Barrón, “la gestión del riesgo ambiental tiene por finalidad prevenir, reducir y controlar los riesgos que una actividad económica puede generar en el ambiente” (en prensa, p. 45). En esa línea, si bien la certificación ambiental cumple un rol técnico al valorar y determinar el nivel de riesgo ambiental permitido, también conlleva obligaciones concretas. Así, las medidas de manejo ambiental contenidas en ella forman parte de la gestión del riesgo, y deben ser cumplidas por el titular del proyecto para evitar posibles daños (Grandez Barrón, en prensa, p. 46).

Con dicho contexto señalado por la LGA, posteriormente la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Ley N° 27446 crea el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental y lo define como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas. En ese sentido, dispone en su artículo 3 que está prohibido iniciar la ejecución de proyectos y actividades de servicios que no cuenten previamente con la certificación ambiental. Asimismo, señala que ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas o habilitar la ejecución de un proyecto económico.

Es así que el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (en adelante, Reglamento de la Ley del SEIA) en el literal a) del artículo 3 dispone que el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental se rige, entre otros, por el principio de indivisibilidad.

Dicho principio señala que el impacto ambiental se debe realizar de manera integral e integrada sobre proyectos de inversión, comprendiendo de manera indivisa todos los componentes de los mismos. Asimismo, el mencionado Reglamento dispone que el principio de indivisibilidad implica la determinación de medidas y acciones concretas, viables y vinculantes para asegurar un

adecuado manejo ambiental de los componentes de manera permanente y un buen desempeño ambiental en todas las fases del proyecto.

Cabe resaltar que el primer país en incorporar el principio de indivisibilidad en el campo de la evaluación del impacto ambiental fue Estados Unidos, a través del National Environmental Policy Act (NEPA), promulgado en 1969 y efectivo al 1970. Dicha ley estableció la necesidad de estudiar de forma integral todos los impactos ambientales de cualquier acción federal que pudiese tener un impacto ambiental significativo, creando de esta forma la base legislativa para que todos los análisis sean integrales y no fraccionados.

Este enfoque fue replicado por distintos países tales como Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Con ello, se terminó de consolidar el estatus de la NEPA como base del sistema de evaluación de impacto ambiental y el principio que dispone que las consecuencias ambientales de un proyecto deben ser consideradas en su totalidad y no como partes individuales.

Es preciso señalar que el principio de indivisibilidad se articula con los principios de sostenibilidad y prevención en la LGA, en tanto promueve una evaluación global de los impactos ambientales, evitando un análisis fragmentado de los proyectos y promoviendo una gestión ambiental efectiva que considere de manera conjunta todos los impactos potenciales, incluso aquellos que podrían dejarse de lado o pasar desapercibidos si se analizan de forma aislada.

### **2.3. Sobre la evaluación ambiental integral y su importancia**

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es un instrumento de gestión ambiental utilizado para identificar y predecir en base a criterios técnicos ambientales, los efectos positivos y negativos que un proyecto de inversión puede tener sobre el ambiente. Por otro lado, la evaluación de impacto ambiental es una técnica preventiva que tiene como bien jurídico la protección del ambiente y son el procedimiento con estudios y sistemas técnicos mediante el cual la autoridad certificadora puede evaluar el impacto de un proyecto. En este sentido, con la EIA se busca que el Estado, con antelación a la ejecución del proyecto de

inversión, emita una declaración sobre si tal proyecto es ambientalmente viable, con los impactos ambientales que genera, su gravedad, lo efectivo de las medidas de prevención y mitigación y la participación de la comunidad directamente afectada. Así, el objeto de la EIA es proponer estrategias de gestión ambiental enfocadas en evitar y mitigar los impactos ambientales (Wieland, 2022, pp. 85-86).

El principio de indivisibilidad de la legislación ambiental sostiene que una EIA debe ser integral e integrada. Por tanto, el principio sostiene que se debe realizar una evaluación holística de todos los componentes de un proyecto en una sola evaluación para que esa evaluación y sus impactos, no puedan dividirse. Este principio pretende evitar las estrategias comerciales que intentan fragmentar la EIA para reducir los requisitos ambientales simulando una clasificación inferior del proyecto (Wieland, 2022, pp. 90-93).

De acuerdo con la Ley General del Ambiente, es fundamental que los proyectos se evalúen en su totalidad, tanto en su estructura física como en su funcionalidad, abarcando tanto los componentes principales como los accesorios. Aprobarlos por tramos pasa por alto esta necesidad, especialmente en proyectos de gran escala (como las redes viales nacionales), donde cada sección puede interactuar de manera diferenciada con ecosistemas delicados. (Scott-Brown, 2006, p.10).

El principio de indivisibilidad está relacionado con los efectos acumulativos en la evaluación ambiental, donde el impacto combinado sostenido en el tiempo puede tener consecuencias significativas indeseables. Es necesaria una perspectiva holística para evitar estos efectos acumulativos, incluso existen autores que sostienen que dicho análisis de impactos ambientales debe realizarse a nivel regional en un contexto más amplio más allá de las fronteras nacionales (Scott-Brown, 2006, pp.3-7).

En ese mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido en su jurisprudencia (como en el caso del *Pueblo Saramaka vs. Surinam*) que los estudios de impacto ambiental deben ser integrales, respetar

la participación informada y considerar los efectos acumulativos de los proyectos de inversión.

#### **2.4. Excepciones a la aplicación del principio de indivisibilidad**

Contar con un instrumento de gestión ambiental debidamente elaborado y aprobado resulta fundamental para asegurar que posteriormente, las entidades de fiscalización ambiental puedan realizar una adecuada labor de supervisión, fiscalización y sanción ante el incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables. La Defensoría del Pueblo (2016), señala que el instrumento de gestión ambiental elaborado correctamente permite a las entidades de fiscalización ambiental ejercer su labor de supervisión. Además, advierte que enfoques genéricos o fraccionados en dichos instrumentos de gestión ambiental, pueden limitar la fiscalización, al no reflejar la complejidad ni las particularidades del proyecto evaluado de manera precisa (pp. 21-22, 26).

El principio de indivisibilidad en la evaluación ambiental nos dice que todos los elementos de un proyecto deben ser analizados juntos para poder medir con precisión los posibles impactos en el ambiente. Este enfoque busca evitar que los proyectos se fragmenten, lo que podría ocultar sus verdaderas consecuencias. Al hacerlo, desafía las prácticas tradicionales al exigir un análisis completo de los impactos, incluso aquellos que van más allá de lo que cada componente podría mostrar por separado (Mendoza, 2018, pp. 125-126).

Sin embargo, este principio puede ser interpretado de varias maneras, lo que hace que su aplicación sea compleja y puede llevar a inconsistencias. Su objetivo principal es garantizar que se respeten dos pilares fundamentales del derecho ambiental: la prevención del daño al ambiente.

Al promover una visión integral de los proyectos, el principio de indivisibilidad fortalece la legislación ambiental, alineándose con el objetivo de prevenir daños al ambiente. Sin embargo, hay excepciones a su aplicación. Por ejemplo, en ciertos casos regulados, como los proyectos de infraestructura vial o de saneamiento, o en situaciones que involucran proyectos transfronterizos donde

no se puede llevar a cabo un análisis conjunto debido al principio de soberanía territorial.

Para que este principio funcione de manera efectiva, es fundamental establecer mecanismos legales que clarifiquen su alcance y la forma en que debe implementarse. Esto ayudaría a reducir ambigüedades y promover una aplicación más transparente. En la práctica, el principio de indivisibilidad tiene implicaciones más amplias de lo que las normas actuales reflejan.

Por lo tanto, si este principio no se aplica de manera coherente, existe el riesgo de subestimar los impactos ambientales reales, fragmentar las evaluaciones y, en última instancia, contribuir a una mayor degradación del entorno natural.

Vito Verna (2013) destaca lo crucial que es adoptar un enfoque sistémico para entender las realidades legales, económicas y científicas. Menciona que los derechos ambientales están interconectados y que su ejercicio depende de las condiciones del entorno. Esto refuerza la idea de que las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) deben tener en cuenta la relación entre los diferentes elementos, en lugar de analizarlos como partes aisladas o separadas (p. 65).

Además, Verna (2013) subraya la necesidad de integrar, en lugar de fragmentar, la gestión ambiental. Argumenta que los problemas ambientales requieren una visión holística y un enfoque sistémico que permita captar la complejidad de los sistemas sociales, económicos y ecológicos. En ese sentido, la EIA debe buscar insertar los proyectos de manera armónica en su entorno, tomando en cuenta no solo el aspecto ambiental, sino también las dimensiones sociales, culturales y económicas. Por tanto, se debe dejar atrás un enfoque meramente preventivo y avanzar hacia uno verdaderamente integrador (pp. 67,67,75).

Al respecto, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) como organismo público especializado y adscrito al Ministerio del Ambiente (MINAM), se encarga de la revisión y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental de los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto de carácter nacional o multiregional. SENACE (2018) ha

publicado los “Lineamientos para la aplicación del principio de indivisibilidad en la evaluación del impacto ambiental a cargo del Senace”, en los cuales dispone que de acuerdo con el artículo 16 del Reglamento de la Ley del SEIA, hay ciertos proyectos de gran envergadura, como las carreteras interprovinciales o sistemas de transporte multimodal, que por su complejidad técnica y territorial necesitan una evaluación ambiental especial. En estos casos, es necesario que una norma —ya sea un Decreto Supremo, una Ordenanza Regional o Municipal, según el nivel de gobierno correspondiente— reconozca expresamente su carácter excepcional para poder aplicar ese tratamiento diferenciado.

Por otro lado, el artículo 21 del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-MTC contempla la posibilidad de tramitar una certificación ambiental fraccionada en ciertos proyectos públicos. Esta modalidad se aplica, por ejemplo, a obras viales que se diseñan y aprueban por tramos, así como a infraestructuras ferroviarias o sistemas de transporte masivo que se implementan de manera gradual en áreas urbanas o interurbanas (p. 5). Así, se establece una excepción al principio de indivisibilidad.

## **II. La evaluación ambiental fraccionada en el sector transportes**

La presente sección abordará las características de la evaluación ambiental fraccionada regulada por la normativa del Sector Transportes para poder describir la forma en que se regula y aplica la evaluación ambiental fraccionada y poder evaluar cuál es el impacto que este tiene en la evaluación integral de sus impactos.

Para tal efecto, se analizará la normativa, la doctrina, así como casos prácticos de evaluaciones de impacto ambiental aprobados y rechazados bajo la modalidad de estudio de impacto ambiental fraccionado.

### **3.1. La evaluación ambiental fraccionada en el sector transportes**

Habiendo explicado el marco normativo del SEIA, los fundamentos legales del principio de indivisibilidad, la jurisprudencia y doctrina sobre la evaluación ambiental y la importancia de que este sea integral, ahondaremos en la excepción a la aplicación del principio de indivisibilidad, específicamente sobre los alcances y regulación de la evaluación ambiental fraccionada, doctrina y casos prácticos de aplicación y efectos de la evaluación fraccionada mediante el análisis sistematizado de expedientes evaluados parte de la entidad certificadora ambiental del sector transportes, esto es, el MTC. En ese sentido, esta sección demostrará cómo la evaluación fraccionada tiene impactos negativos en el marco del SEIA, contradiciendo los principios del SEIA y limitando la eficacia del proceso de evaluación.

### **3.2. Alcances y regulación de la evaluación ambiental fraccionada**

El primer párrafo del artículo 16 del Reglamento de la Ley del SEIA señala que la certificación ambiental obligatoriamente implica el pronunciamiento de la Autoridad Competente para otorgar viabilidad ambiental a un proyecto en su integridad y también dispone la prohibición de que la autoridad no puede otorgar una certificación ambiental en forma parcial, fraccionada, provisional o condicionada, bajo sanción de nulidad.

No obstante ello, el segundo párrafo de dicho artículo indica que aquellos proyectos que, por sus características técnicas y espaciales (obras viales interprovinciales, multimodales u otros), precisen de consideraciones especiales para su evaluación ambiental, no están comprendidos en los alcances de dicha disposición. Asimismo, precisa que la Autoridad Competente debe señalar de manera expresa y mediante Decreto Supremo, Ordenanza Regional u Ordenanza Municipal, según corresponda, los proyectos que están sujetos a esta excepción, así como los criterios a adoptar en tales casos. Como se puede apreciar, dicho párrafo deja la puerta abierta para que cada sector pueda definir de acuerdo a sus particularidades si es que se debe cumplir o no con el principio de indivisibilidad en el proceso de evaluación ambiental y autoriza a que esto sea definido mediante la norma especial del sector que corresponda.

Como se puede advertir, en el reglamento del SEIA se reconoce el principio de indivisibilidad en la evaluación de impacto ambiental, pero también se permite exceptuar la aplicación de dicho principio, en tanto se cumpla con los siguientes supuestos:

- (i) El proyecto debe tener características técnicas y espaciales que precisen de consideraciones especiales para su evaluación ambiental (por ejemplo, obras viales interprovinciales, multimodales u otros).
- (ii) La Autoridad debe señalar de manera expresa mediante Decreto Supremo, Ordenanza Regional u Ordenanza Municipal los proyectos que estén sujetos a esta excepción, así como los criterios a adoptar en tales casos.

En Perú existen dos sectores en los que se aplica la excepción a la aplicación del principio de indivisibilidad en la evaluación de impacto ambiental: (i) saneamiento y (ii) transportes.

Es preciso señalar que si bien no será objeto de análisis a mayor profundidad del presente artículo, dicha excepción se encuentra contemplada en el sector de saneamiento, es así que el Decreto Supremo que aprueba los criterios a tener en cuenta para la evaluación ambiental de los proyectos en materia de saneamiento a que se refiere el segundo párrafo del artículo 16 del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-2012-VIVIENDA. Es un decreto supremo breve y conciso mediante el cual se aprueban los criterios técnicos proyectos de inversión en la fase de pre inversión o en la verificación de su viabilidad que sean autónomas; y proyectos de inversión en saneamiento que cuentan con clasificación ambiental en las categorías II o III en el marco del SEIA.

En relación a ello, la normativa del sector saneamiento deja la puerta muy amplia, señala que los estudios de impacto ambiental que cumplan con los criterios técnicos deberán de formularse en la misma categoría del estudio de impacto ambiental que aplique a la primera etapa del proyecto, pudiendo las posteriores etapas ser proyectos que contemplen impactos más o menos significativos según sea el caso. Lo cual tendría como efecto que en algunos casos se termina

sobre evaluando impactos ambientales y en otros casos subvaluando los impactos ambientales, con lo cual impediría una evaluación real de los impactos ambientales del proyecto.

Por su parte, en el sector transportes, esta excepción se encuentra regulada en el artículo 21 del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-MT (en adelante, “Reglamento Ambiental para el Sector Transportes”). Esta norma contempla la posibilidad de tramitar una certificación ambiental fraccionada en determinados proyectos públicos. Esta modalidad se aplica, por ejemplo, a obras viales que se diseñan y aprueban por tramos, así como a infraestructuras ferroviarias o sistemas de transporte masivo que se implementan progresivamente en zonas urbanas o interurbanas.

Asimismo, el artículo 21 del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes dispone que los proyectos de inversión que encajan dentro de la excepción prevista en el segundo párrafo del artículo 16 del Reglamento del SEIA deben cumplir con los siguientes supuestos:

- (i) Que sean de naturaleza vial, aprobados o viabilizados por tramos, que durante el proceso de consistencia entre el Estudio de Preinversión o Ficha Técnica Estándar y el Expediente Técnico se ejecute por tramos.
- (ii) Que se trate de una Infraestructura ferroviaria y/o sistemas de transporte masivos que se desarrollen en zonas urbanas o interurbanas por tramos.

En ambos supuestos, deben de tenerse en consideración los siguientes criterios técnicos: **(i)** La categoría de los proyectos que se ejecute por tramos debe corresponder a la clasificación del proyecto en su integridad, otorgada mediante la valoración de la Evaluación Preliminar o la Clasificación Anticipada, **(ii)** los titulares deben de tramitar la Certificación Ambiental Fraccionada por cada uno de los tramos, **(iii)** a partir de la segunda Certificación Ambiental Fraccionada de manera consecutiva, la Estrategia de Manejo Ambiental debe integrar las medidas de manejo de la etapa de operación señaladas en los IGA de cada tramo que haya sido previamente aprobado, a fin de poder establecer medidas

integrales para el proyecto en dicha etapa y, por último, **(iv)** similar a la excepción contemplada en el sector de saneamiento, en el sector transportes, también, la última Certificación Ambiental Fraccionada que se solicite, integra las anteriores y será la que rige para todo el proyecto y se sujeta al proceso de actualización del estudio ambiental y las obligaciones dispuestas en el SEIA.

El artículo 22 del Reglamento Ambiental para el Sector Transportes, dispone que la integración de estudios ambientales en un único IGA, bajo un único titular, se debe integrar los EIA bajo la denominación de la categoría correspondiente a nivel de significancia resultante de la integración. Con ello, se busca que la totalidad del proyecto responda a la significancia de los impactos ambientales.

Sin embargo, para comprender mejor el análisis e interpretación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, realizamos una revisión de la Exposición de Motivos del Reglamento Ambiental para el Sector Transportes y advertimos que en su punto 3.4 referido a la Certificación Ambiental Fraccionada de Proyecto Viales, este tipo de certificación responde a las diversas características geográficas del Perú y la longitud de los proyectos viales, los que pueden encontrarse dentro de diferentes unidades topográficas, climáticas, biológicas, antrópicas, entre otras; por lo cual, resulta necesario tener intervenciones diferenciadas, a fin de lograr obtener los resultados esperados.

Otro fundamento que considera la Exposición de Motivos para plantear dicha excepción es la falta de homogeneidad en el volumen del tráfico, en el número de vehículos y presencia de tráfico de carga, toda vez que en ciertos sectores pueden haber concentraciones mayores o menores de población que generen un incremento o reducción de tráfico importantes. Conforme a la Exposición de Motivos, dichas diferencias crean la necesidad de tener soluciones de intervención diferenciadas para cada tramo de la vía, los cuales pueden implicar distintos problemas sociales, ambientales y culturales que requieren un tratamiento especial y dificulten la ejecución del proyecto de manera integral, motivo por el cual se ha visto conveniente fraccionar para asegurar la ejecución de los proyectos viales (considerando 2-3 años para la ejecución de obras).

Es así que los proyectos viales se desarrollan en entornos diferentes donde hay conglomerado poblacional, áreas naturales protegidas, niveles de tráfico distintos, zonas arqueológicas por lo que corresponde solicitar la evaluación de impacto ambiental de los proyectos por tramos.

Ahora bien, es importante señalar que la Exposición de Motivos del Reglamento Ambiental para el Sector Transportes hace una referencia específica al principio de indivisibilidad, indicando que este no se ajusta a las necesidades del sector, impactando entonces, en la viabilidad de muchos proyectos del sector que son planificados por tramos o segmentos. Situación que tiene como efecto actual que existe un inadecuado manejo ambiental que suponen un alto riesgo para la sostenibilidad socio-ambiental de los proyectos sectoriales.

Asimismo, los Informes Técnicos N° 059-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA/ocontreras y 034-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA/MROJAS emitidos por la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente, órgano rector en materia de certificación ambiental, fundamentan la certificación ambiental fraccionada bajo los siguientes fundamentos:

- i. Existe la necesidad de tramitar instrumentos ambientales para proyectos de inversión de manera fraccionada, específicamente por tramos.
- ii. Si bien la viabilidad económica determina de forma integral, la complejidad de los proyectos a gran escala exige que su formulación, evaluación y aprobación se realicen por segmentos, debido a factores presupuestales, técnicos y ambientales.
- iii. Se consideraron diversos factores para la formulación, evaluación y aprobación por tramos. Estas consideraciones fueron discutidas en varias reuniones de trabajo, incluida una llevada a cabo el 13 de diciembre de 2016 con el MTC, MINAM y SENACE. Durante estas reuniones, el MTC enfatizó la necesidad de una certificación ambiental fraccionada, siempre que el proyecto vial hubiera sido formulado, evaluado y aprobado por tramos como condición fundamental. Se presentaron las características de las inversiones previstas en el sector y se realizaron precisiones al

artículo 21° del proyecto de Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transporte.

- iv. El MTC sustenta que la certificación ambiental garantiza una gestión ambiental y facilita la supervisión y fiscalización ambiental. Asimismo, se precisa que la integración de los instrumentos de gestión ambiental está sujeta a evaluación por la Autoridad Competente dentro de un plazo máximo de sesenta (60) días calendario contados a partir de su presentación.

Asimismo, la Exposición de Motivos del Decreto Supremo 008-2019-MTC que modifica el artículo 21 del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, reitera que hay una complejidad de sus proyectos e inversiones en infraestructuras sean estas de tipo vial, portuario, aeroportuario o en el caso de ferrocarriles, para el caso de proyectos viales, el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional-PROVIAS NACIONAL del MTC, señala que existen estudios que por razones de ejecución oportuna de obra, requieren hacerse por tramos, obedeciendo al inicio oportuno de la obra y que por ende este sea viable, o por orden presupuestal.

Por su parte, señala que realizar la obra en toda su longitud podría generar demoras en elaboración de estudio y en su ejecución por complicaciones que se podrían suscitar en el proceso, lo que a su vez, podrían crear retrasos en el cumplimiento de las metas presupuestales e institucionales, así como conflictos sociales por no realizar el proyecto en forma oportuna.

Lo que se indica es que, por su parte, la modificación si aplicaría el principio de indivisibilidad en la evaluación de impacto ambiental puesto que sí se efectuaría un análisis integral de todos los impactos ambientales negativos, por lo que, al dividir el proyecto por tramos, no debería generar implicancias ambientales dado que cada instrumento va a abarcar todos los componentes del proyecto en cada tramo.

Siendo que se sustenta que conforme a la casuística se ha visto de efectuar la modificación del citado artículo 21, precisando que los proyectos que están

dentro de la excepción al principio de indivisibilidad deben ser de naturaleza vial, formulados, evaluados y aprobados por tramos.

La aprobación de la certificación ambiental fraccionada se justifica por la complejidad de los proyectos de infraestructuras e inversiones dentro del sector del transporte, incluidas carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles. La aprobación de la certificación ambiental por segmentos, argumenta el MTC, ayuda a garantizar que los proyectos puedan iniciarse con prontitud, especialmente cuando se trata de la ejecución por fases, la viabilidad del proyecto o consideraciones presupuestarias.

En el caso de los proyectos viales, el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional - PROVIAS NACIONAL, señaló que realizar la obra en toda su extensión como un solo proyecto podría eventualmente generar retrasos en el estudio y ejecución del proyecto si surgen complicaciones en el proceso, lo que podría, a su vez, generar retrasos en el cumplimiento de las metas presupuestarias y objetivos institucionales, así como conflictos sociales cuando el proyecto no se ejecutara de manera.

Además, el MTC ha determinado lo siguiente: (i) que no existen restricciones para ejecutar un proyecto de manera fraccionada en lo que respecta al componente de ingeniería; (ii) se debe considerar la elaboración y aprobación de un instrumento de gestión ambiental para cada tramo; y (iii) se precisa que cada instrumento debe abarcar todos los componentes del proyecto por cada tramo, motivo por el cual se encuentra en consonancia con la evaluación de los impactos ambientales.

Ahora bien, a través del Informe N° 00144-2019-MINAM/VMGA/DGPIGA, la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental emite opinión favorable a la propuesta de modificación del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes. Cabe precisar que, la DGPIGA emite opiniones previas sobre proyectos normativos con implicancias ambientales relacionadas con políticas e instrumentos de gestión ambiental, marcos institucionales y procesos de evaluación de impacto ambiental y sus

modificaciones. En ese sentido, DGPIGA emitió una opinión favorable, asegurando la consistencia con el marco normativo del SEIA.

Al respecto, queda evidenciado que ha existido consenso por parte de las entidades del sector transportes y del sector ambiental para la aprobación de la certificación ambiental bajo la modalidad fraccionada.

### **Una mirada comparada de la evaluación de impacto ambiental**

En el caso de España, la evaluación ambiental se encuentra regulada por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, la cual expresa con claridad el compromiso del país con la protección del medio ambiente y la promoción de un desarrollo sostenible. Esta norma busca garantizar que los impactos ambientales potenciales de planes, programas y proyectos sean analizados de forma previa a su aprobación. Para ello, establece procedimientos diferenciados de evaluación ambiental estratégica —ya sea ordinaria o simplificada— y de evaluación de impacto ambiental, en función del tipo de intervención y su alcance. Si bien no contempla de manera explícita el término certificación ambiental fraccionada, sí prevé mecanismos que permiten incorporar consideraciones ambientales en distintas etapas del ciclo de los proyectos.

La normativa sobre Evaluación de Impacto Ambiental ha previsto mecanismos para evitar que los proyectos se fraccionen intencionalmente con el fin de eludir el proceso de evaluación ambiental. En otras palabras, si bien un proyecto puede presentarse en partes más pequeñas, la ley considera su magnitud total para determinar si debe someterse a una evaluación ordinaria o simplificada. Como señala Pernas García (2020), cuando la suma de esas partes alcanza los umbrales establecidos en los anexos I o II de la Ley de Evaluación Ambiental, el proyecto debe ser evaluado en su conjunto, evitando así que se diluyan sus impactos reales mediante estrategias fragmentarias (p. 28).

Por otro lado, también existen proyectos que, sin estar sujetos formalmente a evaluación de impacto ambiental por no superar los umbrales del anexo II, deben igualmente incorporar criterios ambientales en su planificación y ejecución. Esto

se logra a través del cumplimiento de otras normativas ambientales y sectoriales —como aquellas que regulan la gestión de residuos, la contaminación del aire o del agua, el ruido, los suelos contaminados o las afecciones electromagnéticas— , así como mediante la evaluación ambiental de planes y programas. De esta manera, incluso los proyectos no evaluados formalmente pueden integrar una adecuada dimensión ambiental conforme al marco normativo vigente (García, 2018, pp. 6–9).

Por otro lado, en América Latina la regulación sobre Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) tiene como objetivo asegurar que exista un enfoque integral en los proyectos que puedan afectar significativamente el ambiente. Aunque cada país tiene sus propios marcos normativos, todos reconocen que la evaluación no debe fraccionarse a efectos de que los impactos acumulativos o sinérgicos se identifiquen y evalúen en su totalidad, evitando subestimar o sobrestimar estos (Argentina.gob.ar, s.f.-a; SEA Chile, s.f.; CEPAL, 2020).

En Argentina, por ejemplo, la Guía para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental establece criterios claros para evitar el fraccionamiento de proyectos y garantizar una evaluación holística (Argentina.gob.ar, s.f.-b). Chile, a través del SEIA, también prohíbe el fraccionamiento y ha impulsado este enfoque a nivel regional, al asumir recientemente la presidencia de la Red Latinoamericana de Evaluación de Impacto Ambiental (SEA Chile, s.f.; SEA Chile, 2023). En el ámbito académico, varios estudios han explorado los retos y progresos del sistema en la región, destacando la importancia de conectar la evaluación ambiental con políticas climáticas (CEPAL, 2020), de incorporar herramientas como la evaluación ambiental estratégica (SciELO.cl, 2021), y de reforzar los mecanismos institucionales para prevenir prácticas de elusión (Redalyc, 2018).

A continuación, se ofrece una comparación de los marcos normativos de España, Chile, Colombia, Brasil y Argentina:

País	Normativa principal	Supuestos para evaluación	Certificación ambiental fraccionada	Excepciones
------	---------------------	---------------------------	-------------------------------------	-------------

<b>España</b>	<b>Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental</b>	Planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Se clasifican en evaluación ambiental estratégica (ordinaria y simplificada) e impacto ambiental. Incluye sectores como agricultura, energía, residuos, y espacios de la Red Natura 2000.	No se contempla expresamente la "certificación ambiental fraccionada", pero se prevén procedimientos diferenciados para distintas fases de planes, programas y proyectos.	Existen supuestos excluidos y proyectos exceptuados de evaluación ambiental.
<b>Chile</b>	<b>Ley N° 19.300 y D.S. N° 40/2013 (Reglamento SEIA)</b>	Requiere EIA si hay efectos adversos significativos. Se evalúa el proyecto en su conjunto, incluyendo todas sus fases.	Se privilegia la evaluación integral. No se contempla la aprobación fraccionada como regla general.	Solo en casos justificados y con aprobación expresa. No está regulada explícitamente como fragmentación formal.
<b>Colombia</b>	<b>Ley 99/1993 y Decreto 2820/2010</b>	Proyectos con impactos significativos requieren licencia ambiental con estudio integral.	Fragmentación para evadir evaluación integral está prohibida y sancionada.	Se permiten estudios parciales para fases preliminares (exploración), pero la aprobación ambiental final exige evaluación integral.
<b>Brasil</b>	<b>Ley Federal N° 6.938/1981</b>	Requiere EIA y RIMA para	Enfatiza la integralidad del	Posible hacer estudios

	<b>y resoluciones del CONAMA</b>	proyectos con impacto significativo.	EIA. La fragmentación es ilegal si busca evitar evaluar impactos acumulativos.	específicos para ciertos componentes, pero la aprobación ambiental es siempre del proyecto completo.
<b>Argentina</b>	<b>Ley N° 25.675 (Ley General del Ambiente) y normativas provinciales</b>	Requiere EIA para proyectos con potencial impacto significativo, considerando todas las etapas.	La fragmentación no es práctica estándar ni está contemplada. Se exige evaluación integral como principio general.	Se pueden evaluar etapas preliminares o componentes específicos, pero la aprobación definitiva requiere un estudio integral.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de lo que se ha mencionado, se puede concluir que en la región no hay ejemplos de la modalidad fraccionada formal en el contexto de la evaluación de impacto ambiental. En cambio, se destaca la relevancia de realizar un análisis integral y holístico del impacto ambiental relacionado con las actividades económicas.

### **Análisis casuístico sobre la aplicación de la certificación ambiental fraccionada en el sector transportes**

El presente trabajo busca realizar un análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial en torno a la evaluación de impacto ambiental y el principio de indivisibilidad, sino que también busca adoptar una metodología cualitativa de análisis de casos concretos con el objetivo de analizar los criterios que adopta el MTC para aprobar o desaprobar IGAs presentados bajo una modalidad fraccionada. Para lo cual, se revisarán resoluciones administrativas y expedientes administrativos emitidos entre los años 2020 y 2025. Finalmente, se buscará realizar un contraste normativo-empírico.

A continuación se presenta un detalle de las resoluciones que aprueban IGA presentados bajo la modalidad fraccionada:

Nº	Resolución	Proyecto	¿Se aprueba?	Fundamento normativo
1	R.D. N.º 131-2020-MTC/16	Carretera Cusco – Chincheros – Urubamba (Tramo 1)	Sí (EIA-sd)	Art. 21 RPAST
2	R.D. N.º 320-2020-MTC/16	Camino Vecinal Lamud – Santa Catalina (Etapa I)	Sí (DIA)	Art. 21 RPAST y art. 16 Reglamento SEIA
3	R.D. N.º 339-2022-MTC/16	Carretera EMP. PE-3SM (Tramo 6A)	Sí (DIA)	Art. 21 RPAST
4	R.D. N.º 343-2022-MTC/16	Carretera Puente Estrecho – Caballo Cocha (Tramo II)	Sí (DIA)  *No se integran los impactos del Tramo I	Art. 21 RPAST (implícito)
5	R.D. N.º 363-2022-MTC/16	Carretera Huánuco – La Unión – Huallanca (Tramo I)	Sí (EIA-d)	Art. 21 RPAST
6	R.D. N.º 385-2022-MTC/16	Carretera EMP. PE-5N – Aucayacu (Tramo II)	Sí (DIA)  *Si se integran los impactos del Tramo I	Art. 21 RPAST
7	R.D. N.º 482-2022-MTC/16	Rehabilitación del Camino Vecinal Iñapari – Sachabuy	Sí (DIA)	Art. 21 RPAST
8	R.D. N.º 904-2024-MTC/16	Carretera Pampa Hermosa – Nueva Esperanza – Pto. Esperanza	Sí (DIA)	Art. 21 RPAST
9	R.D. N.º 975-2024-MTC/16	Mejoramiento de camino vecinal en Ucayali (Etapa I)	Sí (DIA)	Art. 21 RPAST y art. 16 Reglamento SEIA
10	R.D. N.º 111-2025-MTC/16	Camino Vecinal Zona de Integración Fronteriza	Sí (DIA)	Art. 21 RPAST

Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar que conforme a la información remitida por el MTC, únicamente se han emitido resoluciones aprobatorias, mas no resoluciones desaprobatorias de la evaluación de impacto ambiental bajo la modalidad fraccionada.

Las 10 resoluciones evidencian una práctica sistemática del uso del fraccionamiento en la evaluación ambiental de proyectos viales, amparado principalmente en el artículo 21 del RPAST y complementado con el artículo 16 del Reglamento del SEIA. Esta práctica se presenta como legal y procedimental, pero plantea tensiones con el principio de indivisibilidad del instrumento de gestión ambiental.

Como punto común en las resoluciones, puede observarse que en los expedientes referidos al primer tramo del proyecto, el administrado se compromete a unificar los Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) aprobados cuando se tramite la EIA del último tramo del proyecto global. No obstante, se advierte una situación preocupante: en al menos un caso, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) aprueba el IGA correspondiente al tramo II como si se tratara del último tramo del proyecto, sin integrar los impactos ambientales del tramo I. Esto resulta alarmante, ya que vulnera el principio de indivisibilidad del SEIA y desnaturaliza el carácter preventivo del instrumento. Si el compromiso de unificación no se concreta al momento de evaluar el último tramo, ¿en qué momento se hará efectivo?

Por el contrario, en otro caso analizado se verifica que la resolución correspondiente al tramo II sí incorpora las medidas correspondientes al tramo I, en cumplimiento con el artículo 21 del RPAST. Este procedimiento refleja una adecuada implementación de la certificación ambiental fraccionada, conforme a lo previsto en la normativa vigente.

Finalmente, conforma a información solicitada por SENACE, este señala que el Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales no tiene registro alguno de un IGA aprobado o desaprobado bajo la modalidad de EIA fraccionado

conforme al artículo 21 del RPAST, por el Senace o por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Sin embargo, como ha sido materia de análisis se ha verificado mediante solicitudes de acceso a la información pública que sí se cuentan con certificaciones ambientales aprobadas bajo la modalidad de fraccionamiento en el Sector Transportes.

### **III. Conflictos normativos entre las técnicas jurídicas del fraccionamiento y la indivisibilidad**

#### **4.1. Conflicto entre las normas sectoriales y la normativa del SEIA**

Aunque el fraccionamiento de proyectos no es ilegal por sí mismo, puede constituir un fraude de ley cuando se utiliza con el propósito de eludir los mecanismos de control ambiental, como la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). La legislación española reconoce esta preocupación y establece que el hecho de que un proyecto se divida en varias partes no impide aplicar los umbrales que determinan la obligatoriedad de una evaluación. Así, cuando se trata de proyectos de la misma naturaleza y localizados en un mismo espacio físico, las dimensiones o magnitudes de cada uno se acumulan para valorar si, en conjunto, superan los límites establecidos legalmente.

Esta interpretación ha sido respaldada también por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que ha dejado claro que el objetivo de la Directiva 85/337 no puede ser burlado mediante divisiones artificiales. Si un proyecto constituye una parte inseparable de una intervención mayor, debe ser evaluado como un todo. En definitiva, tanto la legislación como la jurisprudencia insisten en que las estrategias fragmentarias que buscan evitar el control ambiental no deben ser permitidas, ya que comprometen la integridad del sistema de evaluación (Sanz, 2010, pp. 7–15).

En la práctica, la implementación del principio de indivisibilidad en la evaluación ambiental se enfrenta a desafíos que van más allá de la redacción normativa. Aunque este principio tiene un fuerte respaldo legal y doctrinal, su aplicación ha sido condicionada por interpretaciones sectoriales que, en algunos casos, han priorizado la viabilidad operativa de los proyectos sobre una evaluación integral de sus impactos. Esto es evidente en el caso de la certificación ambiental de

fraccionamientos, por ejemplo, en el sector transporte. Aunque sea una excepción legalmente permitida, esta práctica desgasta el enfoque sistémico necesario para cualquier proceso de evaluación ambiental.

Esto trae consecuencias negativas. Por un lado, dificulta la correcta identificación de los impactos acumulativos y sinérgicos, ya que pueden ser diferentes si se considera una carretera extensa dividida por distintos tramos por separado. Por otro lado, limita la aplicación de medidas de prevención y correctivas en el marco de una supervisión. Por lo cual, en lugar de tener una identificación de los impactos ambientales, la toma de decisiones puede resultar desarticulada y disfuncional.

Ante ello, diversas entidades y especialistas han expresado la necesidad de regresar al enfoque original de la evaluación ambiental como un proceso holístico. La Defensoría del Pueblo, por ejemplo, ha alertado que el fraccionamiento de los proyectos en el ámbito del sector transporte no permite una adecuada evaluación ambiental, por ende genera una afectación al derecho de las personas a vivir en un ambiente adecuado. De igual forma se ha expresado la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), la cual indica que la certificación fraccionada debe ser una excepción y no una regla.

Es, por lo tanto, urgente realizar un análisis crítico sobre cómo y cuándo se están aplicando estas excepciones. No se trata de negar la complejidad de los proyectos de infraestructura, especialmente en un país con una geografía tan dramáticamente diversa como Perú, sino de asegurar que esta complejidad no convierta la evaluación ambiental en un trámite superficial. Promover un enfoque más cualitativo, como sugieren Kahatt y Azerrad, puede ser una forma de acercar estas dos dimensiones, permitiendo que la evaluación se centre en los impactos reales sin verse distorsionada por la magnitud del proyecto. Al mismo tiempo, garantizaría que EIA se alinee con los estándares internacionales promovidos por la normativa europea y respaldados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Comisión Europea, que han aclarado en varias ocasiones la necesidad de evitar fragmentaciones artificiales en los proyectos para permitir evaluaciones EIA significativas y completas.

## 4.2. Efectos en la implementación del SEIA

En relación a ello, la Defensoría del Pueblo (2020) señala que la evaluación ambiental de un proyecto de inversión debe hacerse considerando el proyecto en su totalidad. Solo así, será posible identificar correctamente todos los impactos que podrían generarse, ya sean ambientales o sociales, principales o secundarios, directos, indirectos, acumulativos o sinérgicos. Esta evaluación integral permite aplicar a tiempo las medidas necesarias para prevenir, mitigar, controlar o corregir dichos efectos y por tanto, garantizar el derecho fundamental de gozar de un ambiente sano y equilibrado adecuado para el desarrollo de la vida.

Por ello, la aprobación separada de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) en el sector transporte vulnera el principio de integralidad establecido en la Ley General del Ambiente al fragmentar la evaluación de los impactos ambientales y sociales de un proyecto, impidiendo un análisis holístico. Este principio exige que la evaluación se realice sobre el proyecto en su totalidad, considerando todos sus componentes y fases de manera indivisible (Defensoría del Pueblo, 2020, pp. 8-13).

Al promover una visión integral de los proyectos, el principio de indivisibilidad fortalece la legislación ambiental, alineándose con el objetivo de evitar daños al medio ambiente. No obstante, existen excepciones a su aplicación. Por ejemplo, en algunos casos regulados, como los proyectos viales o de saneamiento, o cuando se trata de proyectos transfronterizos donde no es posible realizar un análisis conjunto debido al principio de soberanía territorial.

Para que este principio se aplique de forma efectiva, es necesario establecer mecanismos legales que aclaren su alcance y cómo debe implementarse. Esto permitiría reducir ambigüedades y fomentar una aplicación transparente. En la práctica, el principio de indivisibilidad tiene implicancias más amplias de las que se recogen en las normas actuales.

Por ello, cuando este principio no se aplica de manera coherente, se corre el riesgo de subestimar los impactos ambientales reales, fragmentar las evaluaciones y, en última instancia, contribuir a una mayor degradación del entorno natural.

En ese sentido, el fraccionamiento de proyecto puede llevar a la elusión de aplicación de las normas ambientales como la elusión de la obligación de realizar una Evaluación Ambiental, elusión de la correcta clasificación de categoría del instrumento de gestión ambiental, así como la elusión de la competencia de la autoridad administrativa a cargo de la evaluación ambiental. Ello vulnera el principio de prevención ambiental, al impedir una identificación adecuada de los impactos acumulativos y desarticular la gestión integral del proyecto (Mendoza, 2018, pp.78-87).

Asimismo, como parte de los impactos identificados de una evaluación ambiental fraccionada es ausencia del análisis de los impactos indirectos y acumulativos de la totalidad del proyecto, ausencia del análisis de alternativas para la totalidad del proyecto y la toma de decisiones ambientalmente disfuncionales en la evaluación ambiental, con lo cual, se estaría vulnerando el principio de prevención de derecho ambiental (Mendoza, 2018, pp. 88-97).

Según la Comisión Europea, la fragmentación de proyectos (project splitting) consiste en dividir un proyecto con el fin de evitar la evaluación ambiental, y puede presentarse de cuatro formas distintas. Una de ellas es la fragmentación territorial, que ocurre cuando se desarrollan partes del proyecto como si fueran independientes en zonas vecinas pero diferenciadas<sup>1</sup>. También puede haber fragmentación por titularidad, cuando diferentes propietarios —que pueden ser entidades vinculadas entre sí— se encargan de distintos tramos del proyecto, tratándolos como iniciativas separadas (Comisión Europea, 2003, p. 74).

Otra modalidad es la fragmentación temporal, en la que un proyecto inicialmente no supera los umbrales que exigen evaluación ambiental, pero se amplía posteriormente hasta excederlos<sup>3</sup>. Finalmente, se puede aplicar la fragmentación por modificaciones sucesivas, cuando se introducen pequeños cambios en

etapas separadas que, por sí solos, no requieren evaluación ambiental, pero que en conjunto sí justificarían una evaluación para todo el Proyecto (Comisión Europea, 2009b, p.140).

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha abordado casos de este tipo, estableciendo que no se puede fragmentar un proyecto en partes menores para eludir la obligación de realizar una Evaluación de Impacto Ambiental. En una sentencia relevante de fecha 16 de setiembre de 2004, específicamente en el asunto C-227/01, se determinó que España incumplió su obligación de realizar una evaluación ambiental en un tramo de la línea ferroviaria Valencia-Tarragona. Aunque ese tramo, por sí solo, no requería evaluación, formaba parte de un proyecto mayor que sí la exigía.

El TJUE aclaró que permitir este tipo de fragmentación socavaría la efectividad de la Directiva sobre Evaluación de Impacto Ambiental, ya que permitiría a las autoridades dividir proyectos grandes en segmentos pequeños para evitar cumplir con dicha normativa. El objetivo fundamental de esta Directiva es asegurar que los proyectos con impactos ambientales significativos sean evaluados antes de su aprobación, lo cual se vería gravemente comprometido si se permitiera eludir este proceso mediante la fragmentación del proyecto.

Al respecto, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) es el organismo público especializado y adscrito al Ministerio del Ambiente (MINAM), que se encarga de la revisión y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental de los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto de carácter nacional o multirregional. SENACE (2018) ha publicado los “Lineamientos para la aplicación del principio de indivisibilidad en la evaluación del impacto ambiental a cargo del Senace”, en los cuales dispone que de acuerdo con el artículo 16 del Reglamento de la Ley del SEIA, hay ciertos proyectos de gran envergadura, como las carreteras interprovinciales o sistemas de transporte multimodal, que por su complejidad técnica y territorial necesitan una evaluación ambiental especial. En estos casos, es necesario que una norma —ya sea un Decreto Supremo, una Ordenanza Regional o Municipal, según el

nivel de gobierno correspondiente— reconozca expresamente su carácter excepcional para poder aplicar ese tratamiento diferenciado.

Al respecto, es importante señalar que una EIA es un proceso para predecir los impactos ambientales de un proyecto o actividad, determinando su aceptabilidad, las modificaciones necesarias o su rechazo por parte de las autoridades. Por tanto, es relevante realizar un diagnóstico para conocer la situación existente en la zona antes de proponer un proyecto para poder considerar todos los factores medioambientales junto con los beneficios sociales y económicos en los proyectos de carreteras (Martínez, 2014, pp. 6-13).

En ese sentido, se debe identificar todos los impactos potenciales, tanto positivos como negativos, que los proyectos de carreteras pueden tener sobre el medio ambiente y las comunidades locales. Por lo cual, resulta de alta importancia seleccionar cuidadosamente las rutas para minimizar los impactos directos sobre los sistemas naturales y los recursos culturales. De esa manera, se podrán tomar en cuenta los impactos acumulativos como la degradación ambiental progresiva, que no se manifiesta al analizar actividades de manera aislada, pero que al analizarlas en conjunto son visibles (Martínez, 2014, pp. 6-13).

Por otro lado, Kahatt y Azerrad se unen al sector de la doctrina que destaca la importancia del principio de indivisibilidad en el marco del SEIA, señalando que todos los componentes de un proyecto deben evaluarse de manera conjunta, indicando que queda prohibido dividir artificialmente un mismo proyecto en dos proyectos similares, contiguos o cercados, de menor envergadura e impactos para simular una afectación menos y por ende encontrarse dentro de una clasificación menor con impactos menos significativos a los que realmente le correspondería. Con lo cual se busca reducir el nivel de exigencia para los proyectos (2013, pp. 89-90).

Kahatt y Azerrad realizan una crítica interesante con respecto a los marcos normativos sectoriales y como estos se basan en umbrales cuantitativos, los cuales pueden dar pie a un fraccionamiento artificial de proyectos para evadir exigencias ambientales mayores. En ese sentido, entre otros, el sector

transporte considera umbrales cuantitativos para llevar a cabo la evaluación ambiental, es decir, se basan en medidas numéricas, umbrales, porcentajes, longitud de la carretera, número de carriles, entre otros, lo que permitiría una evasión de presentar un EIA más exigente y a su vez, se perderá de vista el impacto real y acumulativo del conjunto del proyecto. Por lo cual, los autores proponen que se utilice un enfoque cualitativo mediante el cual se analice el tipo y sensibilidad del impacto ambiental pues no versa tanto sobre la magnitud, sino sobre si el impacto es relevante y significativo. Así sea un proyecto pequeño pero de gran relevancia, este debe pasar por un análisis riguroso (Kahatt y Azerrad, 2013, pp. 88-91).

Las consecuencias de esto es no considerar los impactos acumulativos, la subvaluación del impacto ambiental real, evadir la categoría EIA-d que es la más exigente en el SEIA y se podría invisibilizar zonas o comunidades afectadas por parte del proyecto que no se ve de manera integral y holística. Por lo que los autores proponen obligar a que los proyectos no se realicen por partes separadas y uniformizar criterios de modificación de instrumentos de gestión ambiental para todos los sectores (Kahatt y Azerrad, 2013, pp. 90-95).

A partir de lo que se ha analizado, podemos concluir que en el sector del transporte es fundamental adoptar criterios cualitativos. Esto incluye considerar la afectación de corredores biológicos, las zonas rurales con baja resiliencia, y las áreas naturales protegidas. Además, es crucial prohibir el fraccionamiento de las evaluaciones de impacto ambiental, siguiendo las normativas de los países latinoamericanos y las directrices de la Comisión Europea.

Cuando se evalúan y aprueban solo partes o tramos de un proyecto de manera independiente, se ignoran los impactos acumulados que pueden surgir al ejecutar todas las fases juntas. Esto puede llevar a una subestimación de los efectos reales sobre los ecosistemas, los recursos hídricos, la biodiversidad y las comunidades (SENACE, 2018).

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) ha señalado que la certificación ambiental fraccionada debería ser la excepción, no la norma. Su uso solo debería permitirse en casos bien justificados por las características técnicas

y espaciales del proyecto, y no por razones amplias y recurrentes como la reactivación económica. Es importante recordar que la normativa actual prohíbe expresamente que las autoridades otorguen certificaciones ambientales de manera parcial, fraccionada, provisional o condicionada, bajo pena de nulidad, según el artículo 16 del Reglamento de la Ley 27446, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM. Es por eso que un uso más amplio de la certificación fraccionada probablemente llevará a subestimar el verdadero impacto ambiental de los proyectos y a sugerir medidas de manejo que realmente no se ajustarán a la naturaleza y magnitud real de sus efectos (SPDA, 2021).

La fragmentación impide un análisis integral de los impactos que se extienden más allá de los límites inmediatos de cada tramo tales como los cambios en el uso del suelo, desplazamiento de la fauna, contaminación difusa o afectación de los servicios ecosistémicos (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 6).

En este sentido, la aprobación por tramos en la que las medidas ambientales se diseñan y aplican por partes y de manera descoordinada, disminuye su efectividad para mitigar los impactos globales. Asimismo, cuando un proyecto da inicio de obras sin contar con un Estudio Ambiental Integrado, los daños que se pueden generar son irreversibles. Esto a su vez compromete el principio de prevención y el derecho a un ambiente sano (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 5). A su vez, esta fragmentación dificulta la fiscalización, ya que las autoridades deben supervisar diversas obligaciones ambientales fiscalizables que se basan en lo detallado en el Instrumento de Gestión Ambiental (Defensoría del Pueblo, 2016, p. 26). Igualmente, la falta de la evaluación integral de un proyecto puede afectar el derecho de las personas y comunidades indígenas a disfrutar de un ambiente equilibrado, al no mitigar adecuadamente los impactos sociales y ambientales acumulados.

#### **IV. Conclusiones**

- i. La utilización del levantamiento de casos muestra que si bien la evaluación ambiental fraccionada cuenta con un sustento normativo en el sector transporte, no asegura una visión completa de los impactos ambientales. Esta práctica, si bien es legal, contraviene al principio de

indivisibilidad establecida por el SEIA y debilita la intención preventiva del sistema de evaluación de impacto ambiental. Asimismo, es posible afirmar que la calificación de los instrumentos ambientales por tramos ha priorizado los criterios administrativos por sobre los ecosistémicos, lo cual conlleva el peligro de la subestimación de los impactos acumulativos y sinérgicos, limitando de esta forma la eficacia y legitimidad del proceso evaluativo.

- ii. El principio de indivisibilidad es fundamental para una evaluación ambiental equilibrada, donde todos los componentes de este se consideren en un solo análisis para evitar la fragmentación y garantizar una evaluación completa de todos los impactos. En ese sentido se alinea con la actual regulación, específicamente con los principios de sostenibilidad y la prevención. No obstante, se permiten excepciones que requieren un tratamiento diferenciado para su evaluación.
- iii. La aplicación del principio de indivisibilidad presenta desafíos prácticos debido a su interpretación y aplicación. Por lo que se requiere una mayor claridad legal relacionada a ello que vaya de la mano con mejora de las regulaciones y que impida cualquier intento de dividir los proyectos y proteger adecuadamente el ambiente.

## **V. Recomendaciones**

- i. Realizar la supervisión y fiscalización de las certificaciones ambientales fraccionadas aprobadas para garantizar que se integren efectivamente los impactos acumulativos de todos los tramos del proyecto, conforme al principio de indivisibilidad del SEIA.
- ii. Establecer lineamientos claros y uniformes para la aplicación del artículo 21 del RPAST, a fin de evitar interpretaciones discrecionales que debiliten la evaluación ambiental integral.
- iii. SENACE debe mantener actualizado su Registro de Certificaciones Ambientales a fin de asegurar la coherencia con la información que maneja el MTC respecto a los instrumentos de gestión ambiental aprobados bajo la modalidad de certificación fraccionada, lo cual

permitiría un seguimiento más efectivo del cumplimiento de la integración de todos los impactos ambientales de los proyectos evaluados por tramos.



## VI. Bibliografía

1. Argentina.gob.ar. (s.f.-a). *Evaluación ambiental*. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/desarrollo-sustentable/evaluacion-ambiental>
2. Argentina.gob.ar. (s.f.-b). *Guía para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia\\_eia.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_eia.pdf)
3. CEPAL. (2020). *Criterios para la integración del cambio climático en la evaluación ambiental en América Latina y el Caribe*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45678/1/S2000080\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45678/1/S2000080_es.pdf)
4. Comisión Europea. (s.f.). *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación y eficacia de la Directiva de EIA (Directiva 85/337/CEE en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE)*. Qué avances han realizado los Estados miembros en la aplicación de la Directiva de EIA. Unión Europea. Consultado el 28 de enero de 2017. <http://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/591848c0-7000-43f0-a094-add52e51dc39/language-es>
5. Congreso de la República del Perú. (2001). *Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*. Diario Oficial El Peruano.
6. Congreso de la República del Perú. (2005). *Ley N° 28611, Ley General del Ambiente*. Diario Oficial El Peruano.
7. Defensoría del Pueblo. (2016). *El camino hacia proyectos de inversión sostenibles: Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú* (Informe N.° 006-2016-DP/AMASPPI.MA). <https://www.defensoria.gob.pe>
8. Defensoría del Pueblo. (2020). *El desconocimiento del Principio de Prevención en la Evaluación Ambiental de Proyectos de Inversión* (Informe de Adjuntía N.° 004-2020-DP/AMASPPI.MA). [https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/11/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%B0-004-2020-DP-AMASPPI.MA\\_.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/11/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%B0-004-2020-DP-AMASPPI.MA_.pdf)
9. European Commission. (2009). *Study concerning the report on the application and effectiveness of the EIA Directive. Final report. s/e*. Consultado el 28 de enero de 2017. [http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/eia\\_study\\_june\\_09.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/eia_study_june_09.pdf)

10. García Sánchez-Colomer, M. R. (2018, junio). El procedimiento de evaluación de impacto ambiental: Algunas cuestiones que suscita la fase de determinación. *Ambienta*, (123).
11. Grandez Barrón, P. (en prensa). Prevención y gestión del riesgo ambiental. [Documento no publicado].
12. IIRSA. (2008). *De la EIA a la EAE y de vuelta: Revisando la tiranía de decisiones pequeñas*.  
[https://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/ease\\_taller08\\_m3\\_anexo1.pdf](https://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/ease_taller08_m3_anexo1.pdf)
13. Jefatura del Estado. (2013). Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (BOE n.º 296, de 11 de diciembre de 2013). Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/21>
14. Kahatt, K., & Azerrad, C. (2013). Del criterio cuantitativo al criterio cualitativo en la evaluación de impacto ambiental. *Derecho PUCP*, (70), 83–104. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201301.004>
15. Landa, C. (2020). Principios de la Constitución Ambiental. *Revista de Direito Brasileira*, 16(7), 9-30. <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/download/3101/2817/8293412>
16. Martínez, W. (s.f.). *Evaluación del impacto ambiental en obras viales*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7211213>
17. Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2017). *Decreto Supremo N.º 004-2017-MTC: Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes*. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe>
18. Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2019). *Decreto Supremo N.º 008-2019-MTC: Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, aprobado mediante D.S. N.º 004-2017-MTC*. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe>
19. Ministerio del Ambiente. (2009). *Decreto Supremo N.º 019-2009-MINAM: Reglamento de la Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe>

20. Ministerio del Ambiente. (2009). *Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM. Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*. Diario Oficial El Peruano.
21. Pernas García, José. (2020). Intervención administrativa ambiental y contratación pública: A propósito de la evaluación de impacto ambiental de proyectos públicos. *Revista de Administración Pública*, 151-219.
22. Pontificia Universidad Católica del Perú. (s.f.). *¡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]. PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/items/a6792827-50d8-450b-81ee-df0acd816ca9>
23. Redalyc. (2018). *Aportes y desafíos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en América Latina*. <https://www.redalyc.org/journal/176/17657227003/html/>
24. Sanz Rubiales, I. (2009). *La evaluación ambiental de planes y programas*. Marcial Pons. <https://editorial.tirant.com/es/libro/el-procedimiento-de-evaluacion-de-impacto-ambiental-a-traves-de-sus-documentos-inigo-sanz-rubiales-9788413787756>
25. Sanz Rubiales, Íñigo. (2010). Los efectos ambientales acumulativos de los parques eólicos. Su evaluación. *Revista Jurídica de Castilla y León*, (21) (pp. 216). Universidad de Valladolid. ISSN 1696-6759.
26. Scielo.cl. (2021). *Una propuesta de integración entre licenciamiento ambiental y evaluación ambiental estratégica*. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-07642021000300213](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07642021000300213)
27. SEA Chile. (2023). *Chile asumió la presidencia de la Red Latinoamericana de Evaluación de Impacto Ambiental*. <https://www.sea.gob.cl/noticias/chile-assume-presidencia-red-latinoamericana-eia>
28. SEA Chile. (s.f.). *¿Qué es el SEIA?* <https://www.sea.gob.cl/que-es-el-seia>
29. SENACE. (2018). *Lineamientos para la aplicación del principio de indivisibilidad en la evaluación del impacto ambiental a cargo del Senace*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/458767/-93713996017755056820191218-19828-cs2q35.pdf>
30. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). (2021). *Análisis legal sobre la certificación ambiental fraccionada*. Recuperado de

<https://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2021/05/Informe-SPDA-Certificacion-Ambiental-Fraccionada.pdf>

31. Unión Europea. (2021). *Comunicación de la Comisión: Evaluación de impacto y sostenibilidad de la legislación de la UE* (CELEX: 52021XC1203(01)). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1203\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1203(01))
32. Universidad Católica del Perú. (s.f.). *¡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]. PUCP Repositorio Académico. <https://tesis.pucp.edu.pe/items/a6792827-50d8-450b-81ee-df0acd816ca9>
33. Verna, V. (2013). *Tres áreas en la evolución de la regulación del impacto ambiental*.
34. Wieland Fernandini, P. (2022). *Introducción al derecho ambiental*. LP Derecho. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/11/Introduccion-al-derecho-ambiental-con-sello-LPDerecho.pdf>