

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



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

**La implementación de las funciones ambientales del
sector Educación por parte del MINEDU**

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

Autor:

Humberto Manuel Balbuena Pérez

Asesor:

José Luis Capella Vargas

Lima, 2021

DEDICATORIA

A mi hijito Lucas Balbuena que es la fuente de amor y la luz que ilumina mis días.



RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene como tema de interés la implementación de las funciones ambientales del sector Educación por parte del MINEDU, es decir tanto evaluación del impacto ambiental como fiscalización ambiental.

El estudio de las funciones ambientales del sector Educación se encuentra a la fecha en una etapa de diseño, dado que a parte que la materia ambiental es relativamente reciente, la consideración de un sector como Educación en el ámbito ambiental es aún más nuevo; sin embargo, resulta ser una oportunidad de poder regular su implementación a partir de las innovaciones en materia normativa y de las experiencias de otros sectores en el proceso de ejecución de las funciones ambientales a su cargo.

La presente investigación se ha realizado teniendo como principal fuente a la normativa ambiental general, que regula las funciones y alcance de las diversas entidades competentes para realizar la certificación y fiscalización ambiental.

Se propone identificar el estado situacional de las funciones ambientales del sector Educación y a cargo de que entidades del Estado se encuentran asignadas, así como las condiciones de su atribución y las dificultades para su ejercicio efectivo e idóneo con la finalidad de fortalecer la protección del ambiente.

Asimismo, se analiza el rol del MINEDU tanto como autoridad ambiental competente como entidad de fiscalización ambiental competente del sector Educación; así como los principales problemas que se ha enfrentado el alcance y la necesidad de arreglos institucionales por parte del MINEDU para el ejercicio idóneo de las funciones ambientales de certificación y fiscalización ambiental del sector Educación.

Finalmente, se presentan propuestas de mejora regulatoria tanto respecto de su estructura organizacional para potenciar su funcionamiento como la implementación de arreglos institucionales para contar con un Sistema de Certificación y Fiscalización Ambiental que potencie el ejercicio de las funciones ambientales a cargo del MINEDU.

Palabras clave: Certificación ambiental, fiscalización ambiental, supervisión ambiental, adecuación, preventivos, evaluación de impacto ambiental, arreglos institucionales, implementación, infraestructuras educativas, infraestructuras deportivas.

ABSTRACT

The subject of interest of this research work is the implementation of the environmental functions of the Education sector by MINEDU, that is, both environmental impact assessment and environmental enforcement.

The study of the environmental functions of the Education sector is currently in a design stage, given that apart from the fact that the environmental matter is relatively recent, the consideration of a sector such as Education in the environmental field is even newer. However, it turns out to be an opportunity to regulate its implementation based on innovations in regulatory matters and the experiences of other sectors in the process of executing the environmental functions under their responsibility.

This research has been carried out having as its main source the general environmental regulations, which regulate the functions and scope of the various competent entities to carry out environmental certification and inspection.

It is proposed to identify the situational status of the environmental functions of the Education sector and in charge of which State entities are assigned, as well as the conditions of their attribution and the difficulties for their effective and suitable exercise in order to strengthen the protection of the environment.

Likewise, the role of MINEDU is analyzed both as a competent environmental authority and as a competent environmental inspection entity of the Education sector; as well as the main problems the scope has faced and the need for institutional arrangements by MINEDU for the proper exercise of environmental certification and environmental control functions of the Education sector.

Finally, proposals for regulatory improvement are presented, both regarding its organizational structure to enhance its operation and the implementation of institutional arrangements to have an Environmental Certification and Enforcement System that enhances the exercise of environmental functions in charge of MINEDU.

Palabras clave: Environmental certification, environmental inspection, environmental supervision, environmental suitability, impact evaluation, institutional arrangements, implementation, educational infrastructures, sports infrastructures.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
Capítulo I	3
1. Estado Situacional	3
2. Alcance de las funciones ambientales.....	8
Capítulo II	15
1. El alcance de la evaluación de impacto ambiental del sector Educación.....	15
2. Necesidad de implementación de arreglos institucionales	18
3. El alcance de la fiscalización ambiental del sector Educación	22
4. Necesidad de implementación de arreglos institucionales por parte del MINEDU 24	
Capítulo III	26
1. Necesidad de mejora regulatoria.....	26
2. Propuesta para incorporar las funciones ambientales dentro de una unidad orgánica del MINEDU	27
3. Propuesta para fortalecer el Sistema de Certificación Ambiental del MINEDU.	28
4. Propuesta para fortalecer el Sistema de Fiscalización Ambiental del MINEDU	31
Conclusiones y recomendaciones	36
Bibliografía	37

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política del Perú establece como derecho fundamental de toda persona el gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, es por ello que resulta ser una necesidad pública de parte del Estado implementar medidas a través de políticas públicas para la protección del ambiente; así como para promover el equilibrio entre el desarrollo de las actividades económicas y la defensa del ambiente.

Es por ello, que por parte del Estado corresponde promover un marco regulatorio adecuado para el ejercicio de las funciones ambientales en todos los sectores, siendo que dicho desarrollo a la fecha ha priorizado los sectores de mayor impacto en la economía como lo es el sector Minería, Hidrocarburos, Energía, Industria, Pesca, entre otros.

Sin embargo, hay sectores que no tienen un impacto tan significativo como los antes mencionados, pero que si cuentan con un impacto social elevado como lo es el sector Educación, el cual requiere también de un desarrollo de su infraestructura en etapa constructiva y de operación, que tenga un equilibrio con el ambiente.

Es por ello, que corresponde al Estado promover el desarrollo de un marco regulatorio que permita la implementación de las funciones ambientales en el sector Educación por parte del MINEDU, tanto respecto de certificación como de fiscalización ambiental.

La estructura propuesta para esta investigación consta de tres capítulos: I. Las funciones ambientales del sector Educación; II. La certificación y fiscalización ambiental del sector Educación y III. Propuestas de mejora regulatoria para la implementación de las funciones ambientales.

En el primer capítulo, se propone un análisis situacional de las funciones ambientales del sector Educación, en el cual se abarca el encargo o asignación provisional de funciones al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) de la certificación ambiental, la determinación por parte del Ministerio del Ambiente (MINAM) de la evaluación del impacto ambiental de los instrumentos correctivos o de adecuación; así como, del estado de la atribución y ejercicio de la fiscalización ambiental a cargo del MINEDU.

En el segundo capítulo, se desarrolla el alcance y la necesidad de arreglos institucionales por parte del MINEDU para el ejercicio idóneo de las funciones ambientales de certificación y fiscalización ambiental del sector Educación. Entre ellos la necesidad de contar con instrumentos legales y técnicos propios que recojan las particularidades de las infraestructuras educativas y deportivas; así como facilitar y agilizar un ejercicio efectivo y oportuno de estas funciones ambientales a su cargo.

En el tercer capítulo, se presentan propuestas de mejora regulatoria para la implementación de las funciones ambientales en el sector Educación por parte del MINEDU, a partir de la identificación de una necesidad de mejora regulatoria

tanto respecto de la estructura organización para el ejercicio de las funciones ambientales como desde la fortaleza de un Sistema de Certificación y Fiscalización Ambiental a ser empleado por el MINEDU.



Capítulo I

Las funciones ambientales del sector Educación

1. Estado Situacional

La situación actual de las funciones de certificación y fiscalización ambiental del sector Educación resulta ser compleja y se encuentra en proceso de implementación, lo cual tiene como principal barrera el insuficiente marco regulatorio ambiental y la ausencia de capacidades de parte del sector Educación para la implementación de las funciones ambientales por parte del MINEDU.

La Ley N° 28611, Ley General del Ambiente tiene por objeto regular el marco legal para la gestión ambiental, el cual incluye a la certificación y la fiscalización ambiental. Asimismo, se establecen los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida.

En materia de certificación ambiental corresponde emplear como fuente a la Ley N° 27446, Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y su Reglamento, que contienen las disposiciones generales para realizar la evaluación de impacto ambiental y los instrumentos legales y técnicos que se requieren aprobar para potenciar el ejercicio de estas funciones para las entidades competentes.

En materia de fiscalización ambiental, la fuente a tomar en cuenta es la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), que regula las disposiciones generales para realizar la supervisión y fiscalización ambiental por parte de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) de los diversos sectores, incluido el sector Educación; así como, los instrumentos legales y técnicos que se requieren aprobar para el ejercicio idóneo de las funciones de fiscalización ambiental de las EFA, conforme lo establece el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM.

Otra fuente que se ha empleado en la elaboración de esta investigación ha sido analizar la experiencia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) para realizar la certificación ambiental de los proyectos de inversión del sector Educación, durante casi 10 años que han transcurrido desde que se le dio el encargo.

La situación actual de las funciones de certificación ambiental de los proyectos de inversión del sector Educación resulta en que a la fecha dichas funciones no se encuentran a cargo del MINEDU, sino que continúan encargadas provisionalmente al MVCS, dado que el MINEDU no ha realizado a la fecha las acciones necesarias para implementar la función de certificación ambiental de los proyectos de su competencia, conforme con lo establecido en la primera

actualización del listado de inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM.

Lo que resulta particular es que no existe específicamente un listado de proyectos del sector Educación, sino que estos junto a los de los sectores Justicia y Cultura han sido conglomerados en una clasificación denominada "OTROS" que se describe como "Infraestructura para servicios públicos de alta densidad como colegios, universidades, campos deportivos, de recreación y otros de naturaleza similar", siendo que bajo esta figura se le ha dado el encargo al MVCS.

Al no tener actualizado un listado de proyectos de inversión del sector Educación sujetos al SEIA, el MVCS ha tenido que ejecutar el encargo provisional realizando una evaluación previa caso por caso para poder determinar primero si dicho proyecto requiere certificación ambiental y luego para determinar el tipo de instrumento de gestión ambiental que se requiere.

Asimismo, en el caso de la evaluación de impacto ambiental, una vez determinada la exigibilidad de la certificación ambiental al no contar con una norma ambiental sectorial para otorgar la certificación ambiental de los proyectos de inversión del sector Educación, Justicia y Cultura, el MVCS empleaba la Ley del SEIA y su Reglamento para realizar la evaluación de impacto ambiental y otorgar la correspondiente certificación ambiental a dichos proyectos.

Si bien se trataba de un encargo provisional este ya ha durado casi 10 años y hasta la fecha los sectores Educación, Justicia y Cultura no han dispuesto las acciones necesarias para implementar la función de certificación ambiental de los proyectos de su competencia.

En estos casi 10 años, el MVCS no ha promovido una actualización del listado de los proyectos de inversión sujetos al SEIA de los sectores Educación, Justicia y Cultura, ni tampoco ha promovido la aprobación de una norma ambiental sectorial como un Reglamento de Gestión/Protección Ambiental que regule el procedimiento de evaluación de impacto ambiental para estos sectores específicamente.

El Ministerio del Ambiente (MINAM) durante años ha venido intentando promover que los sectores Educación, Justicia y Cultura implementen sus unidades orgánicas o áreas para que pueden implementar sus funciones de certificación ambiental, conforme se puede evidenciar en los informes de supervisión a entidades realizados por el OEFA entre los años 2014 y 2016; sin embargo, recién en el año 2018-2019 se ha podido lograr un importante avance identificando la unidad orgánica en el MINEDU, MINJUS y MINCUL.

A esto agregar que, durante el año 2016, a partir del cambio de gobierno nacional se realizaron cambios de funcionarios públicos en los diversos sectores del gobierno, no siendo ajeno el MVCS, de manera específica su unidad orgánica ambiental, la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA), mediante Resolución Ministerial N° 262-2016-VIVIENDA, de fecha 12 de agosto de 2016. Cabe destacar que como parte de este trabajo de investigación se realizarán entrevistas a estos funcionarios del MVCS; así como también a funcionarios del MINAM, del OEFA, entre otros.

Es por ello, que los nuevos funcionarios a cargo que proveían del OEFA y del MINAM, entidades de un importante desarrollo normativo y técnico en materia

ambiental, pudieron identificar e impulsar la necesidad de potenciar el ejercicio de las funciones ambientales a su cargo; así como identificar las funciones que no eran parte de su competencia, siendo una de ellas el encargo o asignación temporal de funciones en tanto el MINEDU, MINJUS y MINCUL implementen sus áreas ambientales.

Hubieron diversos intentos y comunicaciones como el Oficio N° 633-2018-MINAM/VMGA/DGPIGA del 24 de agosto de 2018, por el cual a través de la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental (DGPIGA) solicitó al MINEDU, MINJUS y MINCUL adoptar las acciones que correspondan para la implementación del ejercicio de sus competencias en materia de certificación ambiental para los proyectos de inversión, en el marco de la Ley del SEIA, el que debe ser implementado a partir del 01 de enero de 2019; sin embargo, este plazo no se cumplió.

Es por ello, que el MINAM se encuentra impulsando un proyecto de Resolución Ministerial que declararía el cese del encargo provisional al MVCS para ejercer la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión de los sectores Educación, Justicia y Cultura y que sean asumidas por el MINEDU, MINJUS y MINCUL respectivamente.

El MINAM en la reunión con MINEDU y el MVCS del viernes 28 de febrero de 2020 informó que dicha Resolución Ministerial estaría otorgando un plazo de 60 días hábiles aproximadamente para que los sectores realicen las acciones necesarias para implementar las funciones de certificación ambiental a su cargo, siendo que, una vez culminado el plazo, el encargo provisional al MVCS se dará por concluido y será competencia de cada uno de los sectores, lo cual se formalizó mediante Oficio N° 00652-2020-MINAM/VMGA/DGPIGA.

No obstante, este proyecto de Resolución Ministerial que cesa el encargo tuvo una serie de discusiones y finalmente el MINAM remitió al MINEDU la versión final para la pre publicación mediante correo electrónico, de fecha 24 de junio de 2021, ante lo cual el MINEDU otorga su conformidad, con la salvedad que el encargo cede en un plazo de 90 días hábiles desde su publicación, mediante Oficio N° 1978-2021-MINEDU/VMGI-DIGEIE.

La determinación de qué proyectos de inversión del sector Educación requieren de la exigibilidad de la certificación como ya se ha mencionado antes se debe realizar como lo ha venido haciendo el MVCS, es decir caso por caso, dado que no se cuenta con un listado actualizado de proyectos de inversión del sector Educación sujetos al SEIA, siendo que estas deben ser una de las acciones necesarias que debe realizar MINEDU para implementar las funciones de certificación ambiental a su cargo.

A manera de conclusión, resulta importante destacar que de darse por concluido el encargo provisional al MVCS, las funciones de certificación ambiental del sector Educación pasarían a ser competencia del MINEDU, sea o no que se hayan dispuesto las acciones necesarias para implementar esta función. Por lo que el MVCS remitirá todo el acervo documentario (expedientes, denuncias y otros) que ha acumulado por estos casi 10 años de proyectos de inversión del sector Educación, además los expedientes serán presentados igual al MINEDU y los plazos comenzarán a correr y a vencerse si no se pueden atender, al no contar con la función implementada, con el equipo (staff) mínimo, con los instrumentos legales mínimos para su ejercicio y otros.

De darse por concluido el encargo provisional al MVCS, le correspondería al MINEDU de manera inmediata ejecutar las funciones de certificación ambiental del sector Educación tendría la obligación de realizar la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión del sector Educación empleando para su evaluación la Ley del SEIA y su Reglamento y al no contar con un listado actualizado de proyectos de inversión del sector Educación sujetos al SEIA deberá evaluar caso por caso la exigibilidad de la certificación ambiental y el tipo de instrumento de gestión ambiental a elaborar al no contar con una Clasificación Anticipada de los proyectos de inversión del sector Educación con características comunes.

El cumplimiento efectivo de las funciones ambientales por parte del MINEDU requiere de la implementación de un conjunto de acciones que permitan contar con las capacidades institucionales, normativas, logísticas, humanas, entre otras.

A la fecha, no ha acontecido una situación similar en otro sector que hubiera requerido que el nivel de implementación de funciones ambientales, cuyo punto de partida requiera una implementación total, es decir desde una inicial asignación de funciones ambientales a una unidad orgánica hasta una precaria conciencia de la obligatoriedad, necesidad e importancia de la temática ambiental en el sector.

La situación actual de las funciones de fiscalización ambiental de los proyectos de inversión del sector Educación resulta en que a la fecha dichas funciones son de cargo del MINEDU, dado que, a diferencia de las funciones de certificación ambiental, estas no han sido encargadas de manera provisional al MVCS; por lo cual la EFA competente para el sector Educación es el MINEDU.

Con relación a los sectores Justicia y Cultura, el sector Educación representa el 97% de la carga de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental evaluados por el MVCS durante los años 2015-2019 y al mismo tiempo por la cantidad de administrados del sector Educación (infraestructuras educativas y deportivas) en comparación con los administrados de Justicia (centros penitenciarios) y Cultura (museos), la carga en materia de universo de administrados resulta ser exponencialmente considerable.

Sin embargo, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) que es el ente rector del SINEFA, es la entidad que también puede determinar quién es la EFA competente de cada sector o actividad, sin perjuicio que por las mismas funciones que tiene asignada cada entidad ya sea EFA, sin embargo, el OEFA no se ha pronunciado durante todos estos años respecto a la condición de EFA del MINEDU, siendo que a la fecha las presuntas infracciones por incumplimientos de obligaciones ambientales fiscalizables le han sido remitidas erróneamente al MVCS, al ser la entidad que emite la certificación ambiental.

Esta remisión errónea al MVCS fue advertida por ellos al OEFA y es desde finales del año 2019 y en este año 2020, que el OEFA está remitiendo las denuncias ambientales a la DIGEIE del MINEDU para su atención y también le ha requerido pueda informar si se encuentra realizando funciones de fiscalización ambiental.

Cabe destacar que luego de ello, el OEFA puede programar una supervisión de entidades al MINEDU y siendo que ha identificado a la DIGEIE como la unidad orgánica que realiza las funciones de fiscalización ambiental y en dicha

supervisión a entidades pueden identificar que no se han desarrollado acciones para implementar la función de fiscalización ambiental como contar con un equipo (staff) mínimo para realizar la supervisión y la fiscalización ambiental, contar con los instrumentos legales mínimos para su ejercicio y otros.

Las funciones de fiscalización ambiental del sector Educación a cargo del MINEDU como EFA no solo incluye la atención de denuncias ambientales por proyectos del sector Educación, sino las supervisiones ambientales regulares o especiales que se deben realizar tanto a los administrados que cuentan con instrumento de gestión ambiental como a los que no cuentan.

En estas supervisiones ambientales se verifica el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de estos administrados y es ante los hallazgos o incumplimientos que se detecten que se inicia la fiscalización ambiental mediante un procedimiento administrativo sancionador, que debe contemplar la fase de instrucción y la fase de decisión; así como la segunda instancia administrativa.

Todo lo que implica no solo contar con un equipo (staff) mínimo, sino con una organización estructural que permita la independencia de los roles dentro de la DIGEIE como unidad orgánica del MINEDU a cargo de la fiscalización ambiental del sector Educación.

Además, para poder imponer sanciones por incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables se debe contar con una tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones en materia ambiental para el sector Educación, que contenga los tipos infractores y las sanciones a imponer, sin lo cual no resulta posible sancionar; por lo cual el MINEDU para ejercer la función de fiscalización ambiental deberá aprobar esta tipificación previo a emitir sanción alguna, siendo que por ahora solo podrá realizar la supervisión ambiental de los administrados del sector Educación.

A la fecha solo resultaría posible realizar la supervisión ambiental a los administrados del sector Educación y si bien puede emplearse de manera supletoria el Reglamento de Supervisión del OEFA en lo que resulte aplicable, los administrados del sector Educación tienen actividades distintas a los administrados del OEFA, por lo que resultaría idóneo contar con un Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción en materia ambiental para el sector Educación.

A manera de conclusión, resulta importante destacar que a la fecha el MINEDU es la EFA competente en el sector Educación por lo que le corresponde realizar la supervisión y fiscalización ambiental de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados del sector Educación, tengan o no instrumento de gestión ambiental. Asimismo, que al identificar el OEFA que el MINEDU es una EFA va a programar una supervisión a entidades para evaluar la implementación de las funciones de fiscalización ambiental que tiene a su cargo, siendo que es obligación del MINEDU y de sus funcionarios y su incumplimiento puede incurrir en un incumplimiento administrativo funcional sancionable por la Contraloría General de la República.

Para que el MINEDU pueda ejercer y potenciar las funciones de certificación ambiental del sector Educación que estarán a su cargo una vez concluido el encargo provisional al MVCS mediante la Resolución Ministerial del MINAM se requiere de implementar una serie de arreglos institucionales a través de la

elaboración y aprobación de proyectos normativos en materia de certificación ambiental y que se encuentran basados en el desarrollo normativo de los sectores en el marco del SEIA, siendo que en el capítulo 2 se realizará una propuesta de los arreglos institucionales que se considera necesaria su implementación.

Para que el MINEDU pueda ejercer y potenciar las funciones de fiscalización ambiental del sector Educación que tiene atribuidas y que no ejerce, se requiere de implementar una serie de arreglos institucionales implementados a través de la elaboración y aprobación de proyectos normativos en materia de fiscalización ambiental y que se encuentran basados en el desarrollo normativo de los sectores en el marco del SINEFA y del Régimen Común de la Fiscalización Ambiental.

2. Alcance de las funciones ambientales

El derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida es un derecho humano fundamental, que ha sido reconocido por diversos tratados internacionales, siendo uno de los últimos la Decisión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU¹, en el marco de su 48º periodo de sesiones, de fecha 05 de octubre de 2021, que reconoce el derecho humano a un ambiente sin riesgos, limpio y saludable.

En el ordenamiento peruano, el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida², se encuentra reconocido en la norma de más alta jerarquía, como lo es la Constitución Política del Perú de 1993, específicamente en el numeral 22 del artículo 2, que recoge los derechos fundamentales asignados a las personas. Asimismo, se genera el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental que permita la protección del ambiente, la vida y salud de las personas, la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible del país.

Es a partir de este fundamento constitucional que se forman las bases para el desarrollo del ordenamiento jurídico ambiental en el Perú, el cual tiene como cimiento y una de las principales normas jurídicas en materia ambiental a la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, la cual contiene los principios y el marco normativo de la gestión ambiental en el Perú³.

La Ley N° 28611, Ley General del Ambiente establece que el Estado debe garantizar el cumplimiento de esta Ley, a través de sus Ministerios y otros organismos que lo componen en los diversos sectores y en base a las competencias asignadas. Asimismo, establece que los proyectos de inversión

¹ Ver: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2239887/NN%20UU%20G2127018%20%281%29.pdf.pdf>
² Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 2º.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho:

(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

(...).

³ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**

Título Preliminar

Artículo I.- Del derecho y deber fundamental

Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

de los diversos sectores que sean susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)⁴.

El Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos ministerios, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas a nivel nacional, regional y local que ejerzan competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales., de conformidad con lo establecido en la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Asimismo, el SNGA tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Las funciones ambientales a cargo de las entidades públicas competentes, se ejercen en forma coordinada, descentralizada y desconcentrada, con sujeción a la Política Nacional Ambiental, el Plan y la Agenda Nacional de Acción Ambiental y a las normas, instrumentos y mandatos de carácter transectorial, que son de observancia obligatoria en los distintos ámbitos y niveles de gobierno. Esto comprende el ejercicio de diversas funciones ambientales, siendo algunas de ellas, la evaluación de impacto ambiental y la fiscalización ambiental.

Por un lado, la evaluación de impacto ambiental en el Perú tiene como norma fundamental en el ordenamiento jurídico ambiental a la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (Ley del SEIA), que crea el SEIA, y establece que el Ministerio del Ambiente (MINAM) es el ente rector de dicho sistema, y en ese rol le corresponde desarrollar acciones para orientar a las entidades que conforman el SEIA y a la población en general, en materia del proceso de evaluación del impacto ambiental, a través de las acciones de coordinación de la gestión ambiental entre los distintos niveles de gobierno, así como entre las entidades que lo conforman.

La función de evaluar y aprobar estudios ambientales les corresponde a las entidades del Estado que poseen competencias en sus diversos sectores, conforme a lo establecido en el artículo 17° del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

Las autoridades sectoriales nacionales, las autoridades regionales y las autoridades locales con competencia en materia de evaluación de impacto ambiental tienen entre sus funciones conducir el proceso de evaluación de impacto ambiental, a través de la categorización, revisión y aprobación de los Estudios Ambientales de los proyectos de inversión en el marco del SEIA.

En la Ley del SEIA, que es la ley principal o matriz en materia de evaluación de impacto ambiental en el Perú se establece la prohibición de ejecutar proyectos de inversión si no se cuenta previamente con la Certificación Ambiental otorgada por la autoridad competente⁵; sin embargo, al mismo tiempo habilita la posibilidad de realizar la evaluación de impacto ambiental a proyectos de inversión ya ejecutados o construidos mediante la cobertura de un instrumento

⁴ Cf. Artículos 3°, 24° y 59° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

⁵ Cf. Artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

de gestión ambiental de adecuación o correctivo, adoptando mayormente la figura de un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA).

La evaluación de impacto ambiental tiene la finalidad de identificar, prever e implementar medidas ante posibles impactos ambientales que pudieran generar los proyectos de inversión en sus etapas de construcción, ejecución y cierre para evitar la afectación al ambiente, así como las posibles afectaciones a la vida, la salud de las personas, la flora y fauna.

El primer párrafo del artículo 50 del Decreto Legislativo N° 757, Ley marco para el crecimiento de la inversión privada, modificado por la Ley N° 26734, establece que los ministerios, los organismos fiscalizadores, los Gobiernos Regionales y/o Locales son las autoridades competentes para ejercer las funciones ambientales.

En ese sentido, en materia de evaluación de impacto ambiental no existe una autoridad única que la ejerza, sino que son una serie de autoridades ambientales competentes en los diversos sectores y niveles de gobierno (nacional, regional y local); sin embargo, existe una entidad que concentra la evaluación de impacto ambiental de diversos sectores como lo es el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), la cual tiene competencia para evaluar solo instrumentos de gestión ambiental preventivos, y específicamente dentro de ellos Estudios Ambientales de categoría Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d) y de sectores que han realizado el proceso de transferencia de funciones a partir de un cronograma de transferencia de funciones al SENACE⁶ que ha ido actualizándose e incorporando nuevos sectores o precisiones a los mismos.

Los Instrumentos de Gestión Ambiental en el marco del SEIA son de carácter preventivo, es decir antes del inicio de su construcción y operación, siendo de 3 categorías:

A- Categoría I - Declaración de Impacto Ambiental (DIA): Aplicable a los proyectos de inversión que podrían generar impactos ambientales negativos leves.

B- Categoría II - Estudio de Impacto Ambiental semidetallado (EIA-sd): Aplicable a los proyectos de inversión que podrían generar impactos ambientales negativos moderados.

C- Categoría III - Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d): Aplicable a los proyectos de inversión que podrían generar impactos ambientales negativos altos. "Las autoridades competentes para emitir la resolución son el Ministerio del Ambiente, el SENACE, las autoridades sectoriales, regionales y locales.

Los Instrumentos de Gestión Ambiental no comprendidos en el SEIA o considerados como instrumentos complementarios al mismo, entre los que se encuentran las Modificaciones de instrumentos de gestión ambiental, los Informes Técnicos Sustentatorios (ITS), entre otros. En esta categoría se encuentran los Plan de Adecuación de Manejo Ambiental (PAMA), lo cuales tienen una naturaleza correctiva o de adecuación.

⁶ Cf. Cronograma de plazos y las condiciones para la Transferencia de Funciones de los subsectores Turismo, Comunicaciones, Salud y Defensa al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE en el marco de la Ley N° 29968, y establece disposiciones para las autoridades sectoriales que no han culminado la transferencia de funciones, aprobado por Decreto Supremo N° 025-2021-MINAM.

Es por ello, que la evaluación de impacto ambiental comprende tanto a los instrumentos de gestión ambiental en el marco del SEIA (preventivos) como los instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA (correctivos o de adecuación). Siendo que el artículo 20 del Reglamento del SEIA considera un Listado de inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA previsto en el Anexo II del Reglamento del SEIA, el cual el MINAM revisa y actualiza periódicamente en coordinación con las entidades que conforman el SEIA.

Es en este proceso de actualización constante que mediante Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, se aprueba la Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de inversión sujetos al SEIA, la misma que he tenido una serie de modificaciones a lo largo del tiempo⁷.

Cabe destacar que la última modificación del Listado del SEIA se realizó mediante Resolución Ministerial N° 135- 2021-MINAM, la cual incorpora los proyectos de inversión de los sectores Justicia y Derechos Humanos, Educación, y Cultura, al Listado del SEIA. Asimismo, determina el cese del encargo al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y que, a partir del 9 de diciembre de 2021, sean los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, Educación, y Cultura, según corresponda, quienes realicen la evaluación de impacto ambiental y la correspondiente certificación ambiental, de los proyectos de inversión de sus respectivos sectores, en base al Listado del SEIA.

Por otro lado, la fiscalización ambiental en el Perú tiene como norma fundamental en el ordenamiento jurídico ambiental a la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Ley del SINEFA) y sus modificatorias, la cual crea el SINEFA, que tiene por finalidad⁸ asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo a la normatividad vigente en materia ambiental.

El SINEFA se encuentra conformado por:

A- Ministerio del Ambiente (MINAM)⁹ ; como ente rector del Sector Ambiental que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la Política Nacional Ambiental.

⁷ Ha sido modificada por la Resolución Ministerial N° 298-2013-MINAM, la Resolución Ministerial N° 300- 2013-MINAM, la Resolución Ministerial N° 186-2015-MINAM, la Resolución Ministerial N° 383- 2016-MINAM, la Resolución Ministerial N° 159-2017-MINAM, la Resolución Ministerial N° 276- 2017-MINAM, la Resolución Ministerial N° 190-2019-MINAM, la Resolución Ministerial N° 202- 2019-MINAM, la Resolución Ministerial N° 023-2020-MINAM, la Resolución Ministerial N° 129- 2020-MINAM, la Resolución Ministerial N° 076-2021-MINAM, la Resolución Ministerial N° 104- 2021-MINAM y la Resolución Ministerial N° 135- 2021-MINAM.

⁸ **Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011.**

Artículo 3° - Finalidad

El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en la Política Nacional del Ambiente y demás normas, políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinados a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, al desarrollo de las actividades productivas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente.

⁹ **Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011.**

Artículo 5° - Ministerio del Ambiente (MINAM)

B- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)¹⁰; como organismo público técnico especializado, adscrito al MINAM y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental y para el ejercicio de su rectoría cuenta con la función normativa y la función de supervisión de Entidades de Fiscalización Ambiental¹¹.

C- Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA)¹²; aquellas entidades de los tres niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local) que cuentan con facultades expresas para desarrollar funciones de fiscalización ambiental, y ejercen sus competencias con independencia funcional del OEFA; sin embargo, sujetan su actuación a las normas en materia ambiental, así como a las disposiciones que dicte el OEFA como ente rector del referido Sistema.

La fiscalización ambiental es la acción de control que realiza una EFA para verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de un administrado,

El Ministerio del Ambiente (MINAM), como ente rector del Sector Ambiental, desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la Política Nacional Ambiental, y ejerce las funciones que le asigna su ley de creación, Decreto Legislativo N° 1013, y demás normas aplicables.

¹⁰ **Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011.**

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

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

¹¹ **Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011.**

Artículo 11°. - Funciones generales

(...)

11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:

a) Función normativa: comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de entidades de fiscalización ambiental, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno.

En ejercicio de la función normativa, el OEFA es competente, entre otros, para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes, así como los criterios de graduación de estas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas.

b) Función supervisora de Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), nacional, regional o local: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de entidades de fiscalización ambiental nacional, regional o local a las que se refiere el artículo 7.

El OEFA, en ejercicio de su función supervisora, puede establecer procedimientos para la entrega de reportes, informes técnicos y cualquier información relativa al cumplimiento de las funciones a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA).

El incumplimiento de las funciones antes indicadas acarrea responsabilidad funcional, lo cual es comunicado al órgano competente del Sistema Nacional de Control.

¹² **Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011.**

Artículo 7°. - Entidades de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local

Las Entidades de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local son aquellas con facultades expresas para desarrollar funciones de fiscalización ambiental, y ejercen sus competencias con independencia funcional del OEFA. Estas entidades forman parte del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y sujetan su actuación a las normas de la presente Ley y otras normas en materia ambiental, así como a las disposiciones que dicte el OEFA como ente rector del referido Sistema.

sea una persona natural o jurídica, de derecho privado o público. Comprende las acciones de fiscalización ambiental que son ejercidas por el OEFA y las EFA, de acuerdo con sus competencias.

La fiscalización ambiental persigue el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de todas las personas naturales o jurídicas, con la finalidad de proteger el medio ambiente. En ese sentido, la fiscalización ambiental se orienta a prevenir la producción de daños al ambiente o, en su defecto, buscar su efectiva remediación.

Por otro lado, a través de la imposición de sanciones se pretende disuadir al infractor de volver a incurrir en la misma conducta y, a su vez, disuadir al resto de administrados de incurrir en una conducta similar. La eficacia de la fiscalización ambiental requiere de un marco jurídico adecuado que facilite el control de las actividades de los particulares y, a la vez, garantice el ejercicio de sus libertades económicas.

El SINEFA está conformado por las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), que son aquellas entidades públicas de ámbito nacional, regional o local que tienen atribuida alguna o todas las acciones de fiscalización ambiental en sentido amplio. Excepcionalmente, y por disposición legal, puede ser considerado EFA todo órgano de línea de la entidad que se encuentre facultado para realizar funciones de fiscalización ambiental, como es el caso del MINEDU.

El OEFA como ente rector del SINEFA y en ejercicio de su función normativa aprobó el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, con la finalidad de asegurar y de garantizar la eficiencia de la fiscalización ambiental en el país y la articulación del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

El Régimen Común de Fiscalización Ambiental establece los lineamientos, principios y bases comunes de la fiscalización ambiental en el país, así como las disposiciones generales que deben cumplir de manera obligatoria las Entidades de Fiscalización Ambiental de manera obligatoria, en el ámbito del SINEFA, regulando su articulación con el fin de asegurar el ejercicio armónico, homogéneo, eficaz, de la fiscalización ambiental a su cargo y; la intervención coordinada y eficiente de las mismas para contribuir a la mejora de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible del país como medio para garantizar el respeto de los derechos vinculados a la protección del ambiente¹³. Asimismo, desarrolla como principios que deben regir el ejercicio de la fiscalización ambiental, además de los establecidos por la Ley General del Ambiente, la Política Nacional del Ambiente, la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, entre otras normas legales en materia ambiental, y estos principios son de observancia obligatoria¹⁴.

¹³ **Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, que aprueba el Régimen Común de Fiscalización Ambiental. Artículo 1°. - Objeto**

(...)

1.2. El Régimen Común de Fiscalización Ambiental establece los lineamientos, principios y bases comunes de la fiscalización ambiental en el país, así como las disposiciones generales que deben cumplir de manera obligatoria las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) de manera obligatoria, en el ámbito del SINEFA, regulando su articulación con el fin de asegurar el ejercicio armónico de la fiscalización ambiental a su cargo y; la intervención coordinada y eficiente de las mismas.

1.3. El mencionado Régimen busca garantizar una fiscalización ambiental homogénea, eficaz, eficiente, armónica y coordinada, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible del país como medio para garantizar el respeto de los derechos vinculados a la protección del ambiente.

¹⁴ **Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, que aprueba el Régimen Común de Fiscalización Ambiental.**

En ese mismo sentido, dispone el ejercicio planificado de la fiscalización ambiental¹⁵ a través de los Planes Anuales de Fiscalización Ambiental (PLANEFA) son los instrumentos de planificación a través de los cuales cada EFA programa las acciones a su cargo, en materia de fiscalización ambiental a ser efectuadas durante el año fiscal. Los PLANEFA deberán ser elaborados, aprobados y reportados en su cumplimiento por la EFA, de acuerdo a las directivas que el OEFA establezca para tal efecto.

Cabe destacar que para el adecuado ejercicio de las funciones de fiscalización por parte de una EFA corresponde que la misma cuente por lo menos con un sistema de fiscalización ambiental elemental para ejercer las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción que tiene atribuidas; siendo que en el transcurso del tiempo éste debe ser mejorado con una serie de instrumentos legales y técnicos adicionales que permitan potenciar y tecnificar el ejercicio de funciones por parte de las EFA.



Artículo 3°. - Principios que rigen la Fiscalización Ambiental

El ejercicio de la fiscalización ambiental se rige por los principios de la potestad sancionadora, así como por los establecidos en la Ley General del Ambiente, la Política Nacional del Ambiente, la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, entre otras normas legales en materia ambiental, y por los siguientes principios de observancia obligatoria:

- a) **Coherencia.** - Las entidades con competencia en fiscalización ambiental coordinan el ejercicio de sus funciones para su adecuada articulación, sumando esfuerzos, evitando superposiciones, duplicidades y vacíos en el ejercicio de dichas funciones.

(...).

¹⁵ **Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, que aprueba el Régimen Común de Fiscalización Ambiental.**

Artículo 6°. - Ejercicio Planificado de la Fiscalización Ambiental

6.1. Los Planes Anuales de Fiscalización Ambiental (PLANEFA) son los instrumentos de planificación a través de los cuales cada EFA programa las acciones a su cargo, en materia de fiscalización ambiental a ser efectuadas durante el año fiscal. Los PLANEFA son elaborados, aprobados y reportados en su cumplimiento por la EFA, de acuerdo a las directivas que el OEFA establezca para tal efecto.

(...).

Capítulo II

La Certificación y la Fiscalización Ambiental del sector Educación

1. El alcance de la evaluación de impacto ambiental del sector Educación

La evaluación de impacto ambiental incluye tanto a la evaluación de los instrumentos de gestión ambiental en el marco del SEIA, como lo son los Estudios Ambientales (EIA-d, EIA-sd y DIA) de naturaleza preventiva, como a la evaluación de los instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA (PAMA, ITS, Planes de Cierre, entre otros), de naturaleza correctiva o de adecuación.

De manera específica, la Certificación Ambiental solo se emite respecto de la evaluación de impacto ambiental de los Estudios Ambientales (EIA-d, EIA-sd y DIA) y no de respecto de los de naturaleza correctiva o adecuación, por lo que la terminología correcta para identificar a esta función ambiental es la de evaluación de impacto ambiental, que abarca a la certificación ambiental; sin embargo, a efectos de la presente investigación se considerará de manera central a la certificación ambiental.

Por lo antes expuesto queda claro que el alcance de la evaluación de impacto ambiental del sector Educación tiene a la fecha un tratamiento distinto, por lo que corresponde desarrollarse de manera diferenciada tanto la evaluación de impacto ambiental de naturaleza preventiva o más conocida como certificación ambiental, como la evaluación de impacto ambiental de naturaleza correctiva o de adecuación.

En primer lugar, la evaluación de impacto ambiental de naturaleza preventiva o más conocida como certificación ambiental del sector Educación no se encuentra a la fecha asignada al MINEDU, sino al MVCS, por un encargo provisional establecido en la primera actualización del listado de inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, en tanto el MINEDU, MINJUS y MINCUL realicen las acciones necesarias para implementar la función de certificación ambiental de los proyectos de su competencia.

Sin embargo, este encargo o asignación provisional tiene casi 10 años de otorgado, sin que los sectores Educación, Justicia y Cultura hayan dispuesto las acciones necesarias para implementar la función de certificación ambiental de los proyectos de su competencia.

Durante estos años hubieron diversos intentos y comunicaciones de parte del MINAM como el Oficio N° 633-2018-MINAM/VMGA/DGPIGA del 24 de agosto de 2018, por el cual a través de la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental (DGPIGA) solicitó al MINEDU, MINJUS y MINCUL adoptar las acciones que correspondan para la implementación del ejercicio de sus competencias en materia de certificación ambiental para los proyectos de inversión, en el marco de la Ley del SEIA, el que debe ser implementado a partir del 01 de enero de 2019; sin embargo, este plazo no se cumplió; y así como este intento hubieron diversos más, como elaborar una propuesta de Listado del SEIA para los sectores Educación, Justicia y Cultura, a través de la Cooperación

Alemana (GIZ), la pre publicación por parte del MINAM de una propuesta de Listado para estos sectores¹⁶, incluso con fecha probable de cese del encargo, entre otros.

Es por ello que, en el año 2021, mediante Resolución Ministerial N° 135-2021-MINAM, de fecha 23 de julio de 2021, se resuelve cesar el encargo al MVCS de la función de certificación ambiental de los proyectos de inversión de los sectores Educación, Justicia y Cultura, con efectividad al 9 de diciembre de 2021, y al mismo tiempo publicar una propuesta de Listado del SEIA proyectos de inversión de los sectores Educación, Justicia y Cultura, siendo que para efectos de la presente investigación, resulta relevante considerar el Listado de proyectos de inversión del sector Educación, el cual tiene la siguiente tipologías de proyectos:

1. Creación, mejoramiento y/o ampliación de infraestructura de carácter permanente (material noble) de educación básica regular (inicial, primaria y/o secundaria), básica especial (CEBE o PRITE) o Centro Educativo Deportivo Experimental (CEDE).
2. Creación, mejoramiento y/o ampliación del servicio de educación superior y/o técnico productivo.
3. Creación, mejoramiento y/o ampliación de infraestructura para el servicio de Centro de Alto Rendimiento (CAR) o Centro de Entrenamiento de Alto Rendimiento (CEAR).
4. Creación, mejoramiento y/o ampliación de infraestructura de estadios.
5. Creación, mejoramiento y/o ampliación de infraestructura para el servicio de villas deportivas, complejos deportivos o polideportivos.

Cabe destacar que al terminar el encargo provisional al MVCS, las funciones de certificación ambiental del sector Educación pasarían a ser competencia del MINEDU, sea o no que se hayan dispuesto las acciones necesarias para implementar esta función; por lo que el MVCS deberá remitir todo el acervo documentario (expedientes, denuncias y otros) que ha acumulado por estos casi 10 años de proyectos de inversión del sector Educación.

Además, los expedientes serán presentados igual al MINEDU y los plazos comenzarán a correr y a vencerse si no se pueden atender, al no contar con la función implementada, con el equipo (staff) mínimo, con los instrumentos legales mínimos para su ejercicio y otros.

Es por ello que, le correspondería al MINEDU de manera inmediata ejecutar las funciones de certificación ambiental del sector Educación; sin embargo, a diferencia del MVCS, el MINEDU podrá contar con el listado actualizado de proyectos de inversión del sector Educación sujetos al SEIA, por lo que no deberá evaluar caso por caso la exigibilidad de la certificación ambiental de los proyectos de inversión del sector Educación, tal como lo hace actualmente el MVCS.

En segundo lugar, la evaluación de impacto ambiental de naturaleza correctiva o de adecuación se encuentra asignada al MINEDU, siendo que nunca fue materia de asignación provisional; sin embargo, durante varios años (2011-2016), el MVCS ha realizado la evaluación de PAMA y sus modificaciones, dado que consideró que el encargo provisional asignado mediante Resolución Ministerial N° 135-2021-MINAM también lo autorizaba a realizar la evaluación de ese tipo de instrumentos de gestión ambiental correctivos o de adecuación.

¹⁶ Resolución Ministerial N° 186-2020-MINAM, de fecha 10 de setiembre de 2020.

Sin embargo, esto resultó ser un error, dado que el encargo provisional solo era respecto de la certificación ambiental y no respecto de la evaluación de impacto ambiental de los instrumentos de gestión ambiental correctivos o de adecuación, como los PAMA o sus modificaciones.

Por lo antes expuesto, corresponde al MINEDU el ejercicio de la evaluación de impacto ambiental de naturaleza correctiva o de adecuación, al ser la autoridad ambiental competente, por lo que los PAMA que podrían presentar los administrados respecto de infraestructuras educativas o deportivas ya construidas deben ser evaluadas por el MINEDU.

La Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), creó el SEIA, y estableció en el artículo 16, que el MINAM es el ente rector de dicho sistema. El MINAM desarrolla acciones para orientar a las entidades que conforman el SEIA y a la población en general, en materia del proceso de evaluación del impacto ambiental, realizando también acciones de coordinación de la gestión ambiental entre los distintos niveles de gobierno, así como entre las entidades que lo conforman, sin evaluar ni aprobar estudios ambientales, siendo esta función de las autoridades competentes, en concordancia con lo señalado en el artículo 17 del Reglamento de la Ley del SEIA.

Sin perjuicio de ello, corresponde a cada sector aprobar su propia norma ambiental sectorial en materia de certificación ambiental, lo cual se realiza a través de los Reglamentos de Gestión Ambiental. Actualmente, los sectores que cuentan con dicha normativa son: minería (Decreto Supremo N° 040-2014-EM); hidrocarburos (Decreto Supremo N° 039-2014-EM); electricidad (Decreto Supremo N° 014-2019-EM); vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento (Decreto Supremo N° 015-2012-VIVIENDA); transportes (Decreto Supremo N° 004-2017-MTC); pesca y acuicultura (Decreto Supremo N° 012-2019-PRODUCE); agrario (Decreto Supremo N° 019-2012-AG); e industria manufacturera y comercio exterior (Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE).

Siendo que al no contar con un Reglamento de Gestión Ambiental sectorial correspondería realizar su evaluación empleando la Ley y el Reglamento del SEIA y en un plazo de 30 días hábiles, al tratarse de un procedimiento administrativo que no cuenta con plazo establecido en una ley especial. Además, de ser de naturaleza gratuita en tanto no conste dicho procedimiento en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).

Cabe destacar que, la no atención de los PAMA presentados por los administrados al MINEDU implica un presunto incumplimiento administrativo funcional de parte de los funcionarios del MINEDU a cargo, que es sancionable por parte de la Contraloría General de la República; por lo que no se puede alegar como una respuesta que el MINEDU se encuentra en proceso de implementación, dada la obligatoriedad de la atención del PAMA a su presentación en el MINEDU.

Al respecto, corresponde señalar que el numeral 72.1 del artículo 72 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG), establece que la competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se deriven.

Asimismo, el numeral 72.2 del citado artículo contempla que toda entidad es competente para realizar las tareas materiales internas necesarias para el eficiente cumplimiento de su misión y objetivos, así como para la distribución de las atribuciones que se encuentren comprendidas dentro de su competencia.

En ese sentido, conforme con lo expuesto, el MINEDU se constituye como la autoridad ambiental competente en materia de evaluación de impacto ambiental para el sector Educación de los proyectos de su competencia, tanto de naturaleza preventiva como de naturaleza correctiva o de adecuación; por lo que debe disponer las medidas necesarias para el cumplimiento de dicha función.

Resulta importante resaltar que de determinar que un proyecto de inversión del sector Educación no se encuentra en el ámbito del SEIA, y por consiguiente no requiere de Certificación Ambiental, dicho proyecto debe ser desarrollado en el cumplimiento con la normativa ambiental general, de conformidad con el artículo 23 del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM y sus modificatorias.

Es por ello, que le corresponde al titular del proyecto de inversión cumplir con todas las normas generales emitidas para el manejo de residuos sólidos, aguas, efluentes, emisiones, ruidos, suelos, conservación del patrimonio natural y cultural, zonificación, construcción y otros que pudieran corresponder, de acuerdo a la naturaleza del proyecto y a las características del entorno.

En tal sentido, le corresponde informar a la autoridad de certificación ambiental del MINEDU sobre el presupuesto necesario que permita garantizar la implementación y cumplimiento de la normativa ambiental general. Además, comunicar el inicio y fin de obras de construcción; así como comunicar de manera periódica la implementación de las medidas que garanticen el cumplimiento de la normativa ambiental general.

No podrán otorgarse licencias, derechos, autorizaciones, ni cualquier otro título habilitante para el inicio de la ejecución de proyectos de inversión sujetos al SEIA, sin contar con la Certificación Ambiental expedida por la Autoridad Competente.

2. Necesidad de implementación de arreglos institucionales

La Política General de Gobierno al 2021, aprobada por Decreto Supremo N° 056-2018-PCM establece como uno de sus ejes el fortalecimiento institucional para la gobernabilidad, el cual debe requerir de la implementación de políticas públicas, de la implementación de arreglos institucionales, entre otros aspectos que permitan fortalecer la institucionalidad del Estado.

Para que el MINEDU pueda ejercer y potenciar las funciones de certificación ambiental del sector Educación que estarán a su cargo una vez concluido el encargo provisional al MVCS mediante una resolución ministerial del MINAM se requiere implementar una serie de arreglos institucionales, siendo necesaria la elaboración y aprobación de proyectos normativos en materia de certificación ambiental.

Estos le permitirán ejercer y potenciar las funciones de certificación ambiental del sector Educación a cargo del MINEDU; así como abreviar tiempo en la evaluación de los instrumentos de gestión ambiental y generar predictibilidad en los administrados.

Es por ello que en tanto no se cuente con estos instrumentos normativos en materia de certificación ambiental propios, el MINEDU para realizar la evaluación del impacto ambiental y consecuentemente aprobar la certificación ambiental deberá emplear la Ley del SEIA y su Reglamento.

En base a lo establecido en el inciso d) del artículo 8 y el artículo 33 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, las Autoridades Competentes tienen la función de emitir normas para regular y orientar el proceso de evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión a su cargo, y deben determinar los requisitos para el procedimiento administrativo a su cargo en materia de evaluación del impacto ambiental, observando lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Cabe destacar, que esta función regulatoria sectorial requiere un desarrollo bastante extenso que no será motivo de la presente investigación, pero que si resulta relevante, a efectos de identificar la necesidad del MINEDU de impulsar la elaboración y aprobación de normas sectorial en materia de evaluación del impacto ambiental.

Si bien la evaluación de impacto ambiental se encuentra enmarcada en la Ley del SEIA y su Reglamento, cada sector posee proyectos de inversión con particularidades propias y que difieren de sector en sector; por ello resulta indispensable que cada sector recoja estas particularidades y promueve la aprobación de una norma ambiental sectorial para emitir su certificación ambiental como lo es un Reglamento de Gestión Ambiental para el sector Educación, que permita tener una norma ambiental sectorial en materia de certificación ambiental, el cual debe ser aprobado por Decreto Supremo del MINEDU.

Por un lado, al ya contar con una actualización del listado del SEIA de los proyectos de inversión del sector Educación a cargo del MINEDU corresponde realizar la Clasificación Anticipada de los proyectos de inversión con características comunes, que permitan a los titulares de los proyectos de inversión del sector Educación poder con un listado que identifique que instrumento de gestión ambiental le corresponde elaborar y así realizar el proceso de evaluación de impacto ambiental con mayor celeridad, al evitar presentar una Evaluación Ambiental Preliminar de (EVAP).

La Clasificación Anticipada de los proyectos con características comunes o similares consiste en agrupar dichos proyectos y asignarles una categoría de Estudio Ambiental (Declaración de Impacto Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado o Estudio de Impacto Ambiental Detallado).

Para aprobar una Clasificación Anticipada de los proyectos de inversión del sector Educación a cargo del MINEDU corresponde mediante una metodología de evaluación de impactos ambientales representada en matrices de ponderación de la significancia del impacto ambiental poder elaborar un informe de sustento que debe contar con la opinión técnica del MINAM.

Esta Clasificación Anticipada debe contar con una validación de su contenido y sustento por parte del MINAM, luego de ello emite la opinión favorable del MINAM, y con ello se incorpora esta Clasificación Anticipada como uno de los

anexos del Reglamento de Gestión Ambiental para el Sector Educación, el mismo que será pre publicado para comentarios y luego aprobado.

Resulta ser una necesidad que el MINEDU deba contar con un Reglamento de Gestión Ambiental sectorial aprobado, el cual resulta ser uno de los principales instrumentos técnicos legales necesarios para ejercer la función de evaluación de impacto ambiental. Esto permitirá contar con una norma ambiental sectorial en materia de certificación ambiental concordante con las particularidades de las infraestructuras del sector Educación, que establezca el procedimiento para la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión del sector Educación y su consecuente certificación ambiental.

Sobre el particular, este proyecto debe regular el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión del sector Educación, que incluye nuevas infraestructuras (instrumentos de gestión ambiental preventivos) e infraestructuras antiguas (instrumentos de gestión ambiental correctivos).

Este Reglamento de Gestión Ambiental del sector Educación es de obligatorio cumplimiento para toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, de derecho público, privado o de capital mixto, en sus tres niveles de gobierno, que desarrolle proyectos de inversión del sector Educación; así como, a las políticas, planes, programas y organismos públicos adscritos del sector Educación. De igual manera, el proyecto de Reglamento establece que ninguna autoridad puede aprobar, autorizar o habilitar la ejecución de proyectos de inversión del sector Educación, si no se cuenta con la Certificación Ambiental respectiva exigida conforme a la normativa vigente.

Finalmente, cabe señalar que, el proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental del sector Educación complementa a la normativa ambiental general en materia de certificación ambiental, como lo es la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) y el Reglamento del SEIA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM. Es por ello, que la aprobación de este proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental del sector Educación permitirá regular las particularidades del sector Educación en la evaluación de impacto ambiental y su correspondiente certificación ambiental.

La regulación de la participación ciudadana en materia ambiental se encuentran establecidas en el Reglamento del sector ambiente sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, que tiene como ámbito de aplicación al MINAM, sus órganos descentralizados y las entidades y órganos que forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental o desempeñan funciones ambientales en todos sus niveles central, regional y local.

Otra de las necesidades para la implementación de las funciones de certificación ambiental resulta ser considerar a la participación ciudadana en el sector Educación, y para ello se requiere recoger estas consideraciones y procedimiento en un Reglamento de Participación Ciudadana para el sector Educación, el cual debe ser aprobado por Decreto Supremo del MINEDU.

Además, en el proceso de evaluación de impacto ambiental se requiere que quienes elaboren los instrumentos de gestión ambiental cuenten con profesionales de determinadas carreras profesionales y experiencia específica para garantizar que estos son elaborados por profesionales idóneos. Es así que

para estandarizar y mantener una regulación de las consultoras ambientales que elaboren instrumentos de gestión ambiental en el sector Educación, resulta indispensable contar con un Reglamento de Consultoras Ambientales para el sector Educación, que, si bien no existe formalidad para la aprobación de este reglamento, resulta idóneo que sea aprobado por una Resolución Ministerial del MINEDU.

Cabe destacar que, si bien puede emplearse de manera supletoria la Ley y Reglamento del SEIA, resulta bastante complicado aplicarlo en la evaluación de impacto ambiental de un sector que tiene infraestructuras tan diversas como colegios, estadios, piscina olímpica, entre otros; por lo que resulta indispensable e improrrogable aprobar su propia normativa sectorial en materia de certificación ambiental.

La implementación de la función de certificación ambiental del sector Educación por parte del MINEDU también implica la transferencia del acervo documentario del MVCS, el cual consiste en los expedientes de los instrumentos de gestión ambiental presentados, evaluados y aprobados por el MVCS durante los casi 10 años del encargo provisional; así como las consultas, las denuncias ambientales, los requerimientos fiscales recibidos por el MVCS, entre otros documentos.

En el marco de la presente investigación se pudo tener acceso al acervo documentario que tiene el MVCS desde el año 2011 al 2021 solo respecto de los instrumentos de gestión ambiental aprobados del sector Educación desde que se le otorgó el encargo provisional teniendo como resultado 504 instrumentos de gestión ambiental evaluados. Esta fuente se basa en la matriz que maneja la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA) del MVCS.

Asimismo, destacar que según lo indicado por la DGAA del MVCS no tiene sistematizadas las consultas formuladas por los administrados del sector Educación durante estos casi 10 años que tiene el encargo provisional, dado que le han dado atención según su sistema de trámite y que en la transferencia del acervo documentario las van a remitir en físico.

Cabe destacar que, para la transferencia del acervo documentario, el MVCS debe sistematizar los instrumentos de gestión ambiental evaluados y aprobados y las consultas de los administrados recibidas hasta que cese el encargo provisional. Además, estos deberán estar foleados e inventariados para su respectiva transferencia al MINEDU, dado que así se permite asegurar la información que se transfiere está completa.

Asimismo, el MINEDU deberá acondicionar un espacio dentro de su archivo para poder resguardar el acervo documentario transferido, pero también que le permita a la DIGEIE poder retirar documentación con facilidad que requerirá por ejemplo para una solicitud de modificación del instrumento de gestión ambiental, que requerirá consultar el instrumento de gestión ambiental primigenio o para poder identificar las obligaciones ambientales fiscalizables del instrumento de gestión ambiental aprobado para realizar la supervisión ambiental al administrado titular del proyecto de inversión del sector Educación.

Esta transferencia de acervo documentario debe realizarse mediante la coordinación de representantes del MINEDU y del MVCS, debido a que no existe la exigencia legal y/o la necesidad de conformar una comisión de transferencia. Cabe destacar que el MINAM no ocupa ningún rol respecto de esta transferencia

del acervo documentario, siendo solo el MINEDU y el MVCS quienes coordinen esta transferencia.

La custodia del acervo documentario resulta ser de responsabilidad administrativa de quien lo tiene a su cargo, es decir a la fecha esa responsabilidad recae en el MVCS en tanto no se realice su transferencia, luego de lo cual corresponderá la MINEDU su custodia y responsabilidad administrativa respectiva.

En tanto dure el encargo provisional al MVCS para el ejercicio de las funciones de certificación ambiental, es decir hasta el 9 de diciembre de 2021, los procedimientos de evaluación de impacto ambiental en curso deberán culminar su proceso de evaluación por parte del MVCS.

3. El alcance de la fiscalización ambiental del sector Educación

La función de fiscalización ambiental del sector Educación incluye tanto a la función de supervisión como a la fiscalización y sanción de los administrados titulares de los proyectos de inversión del sector Educación que cuenten o no con instrumento de gestión ambiental aprobado. Entre estos administrados se encuentran los titulares de infraestructuras educativas (como colegios, universidades, institutos, entre otros) y de infraestructuras deportivas (como estadios, villas deportivas, polideportivos).

Las funciones de fiscalización ambiental de los proyectos de inversión del sector Educación se encuentran asignadas al MINEDU, dado que, a diferencia de las funciones de certificación ambiental, estas no han sido encargadas de manera provisional al MVCS; por lo cual la EFA competente para el sector Educación es el MINEDU.

El OEFA en su rol de ente rector del SINEFA puede determinar la EFA competente de determinado sector o actividad, y de haber controversia u oposición a dicha determinación, las entidades pueden recurrir al Tribunal de Solución de Controversias Ambientales del MINAM. Es en ese sentido, que, hasta antes del año 2019, el OEFA había considerado al MVCS como la EFA competente en el sector Educación, dado que consideraba que el encargo de certificación ambiental de los proyectos de inversión del sector Educación también se daba respecto de la fiscalización ambiental, sin establecer ningún sustento de dicha determinación.

La determinación del OEFA respecto de considerar al MVCS como la EFA competente del sector Educación se infiere por las siguientes razones: 1) la remisión de las denuncias ambientales vinculadas a infraestructuras educativas hasta antes del año 2019 por parte del OEFA al MVCS en virtud de considerarlo la EFA competente, 2) la ejecución de las supervisiones ambientales a infraestructuras educativas por parte del MVCS, y 3) los resultados de las conclusiones y recomendaciones de la supervisión a entidades por parte del OEFA al MVCS hasta antes del año 2019.

Es por ello, que las presuntas infracciones por incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables identificadas producto de las supervisiones ambientales realizadas por el MVCS no resultan ser válidas, dado que no se trata de la entidad competente para ejercer la fiscalización ambiental; y consecuentemente no podrían iniciarse los procedimientos administrativos sancionadores debido a dos motivos: 1) las actas e informes de supervisión

resultarían inválidos al no ser realizados por la autoridad competente, y 2) por el paso del tiempo desde la realización de estas supervisiones, ya han transcurrido más de 4 años, ya se encontrarían prescritas dichas presuntas infracciones.

Esta remisión errónea al MVCS fue advertida al OEFA y es desde finales del año 2019 e inicios del año 2020, que el OEFA empezó a remitir las denuncias ambientales al MINEDU para su atención y que puedan informar si se encuentran realizando funciones de fiscalización ambiental a los administrados del sector Educación.

A partir de la identificación del MINEDU como EFA competente del sector Educación, el OEFA puede programar una supervisión de entidades al MINEDU y siendo que ha identificado a la Dirección General de Infraestructura Educativa (DIGEIE) como la unidad orgánica encargada de realizar las funciones de fiscalización ambiental. En esta supervisión a entidades puede identificar que no se han desarrollado acciones de fiscalización ambiental.

Las funciones de fiscalización ambiental del sector Educación a cargo del MINEDU como EFA no solo incluye la atención de denuncias ambientales por proyectos del sector Educación, sino las supervisiones ambientales regulares o especiales que se deben realizar tanto a los administrados que cuentan con instrumento de gestión ambiental como a los que no cuentan.

En estas supervisiones ambientales se verifica el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de estos administrados y es ante los hallazgos o incumplimientos que se detecten que se inicia la fiscalización ambiental mediante un procedimiento administrativo sancionador, que debe contemplar la fase de instrucción y la fase de decisión; así como la segunda instancia administrativa.

Todo ello implica no solo contar con un equipo (staff) mínimo, sino con una organización estructural que permita la independencia de los roles dentro de la DIGEIE como unidad orgánica del MINEDU a cargo de la fiscalización ambiental del sector Educación.

Además, para poder imponer sanciones por incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables se debe contar con una tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones en materia ambiental para el sector Educación, que contenga los tipos infractores y las sanciones a imponer, sin lo cual no resulta posible sancionar; por lo cual el MINEDU para ejercer la función de fiscalización ambiental deberá aprobar esta tipificación previo a emitir sanción alguna, siendo que por ahora solo podrá realizar la supervisión ambiental de los administrados del sector Educación.

Cabe destacar que se ha identificado que para poder aprobar esta tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones en materia ambiental para el sector Educación mediante Decreto Supremo del MINEDU, se requiere una norma con rango de Ley, como puede ser una modificación a la Ley de Organización y Funciones (LOF) del MINEDU y que se incorpore la facultad para tipificar por vía reglamentaria como una de las funciones del MINEDU; o la emisión de una Ley que otorgue la facultad para tipificar por vía reglamentaria las infracciones y sanciones en materia ambiental en el sector Educación.

Esta incorporación sería posible con la emisión de un proyecto de Ley en el Congreso o con la emisión de un Decreto Legislativo, de haber una delegación

de facultades otorgada al poder ejecutivo por parte del Congreso de la República.

Por lo antes expuesto, a la fecha solo resultaría posible realizar la supervisión ambiental a los administrados del sector Educación y si bien puede emplearse de manera supletoria el Reglamento de Supervisión del OEFA en lo que resulte aplicable, los administrados del sector Educación tienen actividades distintas a los administrados del OEFA, por lo que resultaría idóneo contar con un Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción en materia ambiental para el sector Educación.

Cabe destacar que a la fecha el MINEDU es la EFA competente en el sector Educación por lo que le corresponde realizar la supervisión y fiscalización ambiental de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados del sector Educación, tengan o no instrumento de gestión ambiental. Asimismo, que al identificar el OEFA que el MINEDU es una EFA va a programar una supervisión a entidades para evaluar la implementación de las funciones de fiscalización ambiental que tiene a su cargo, siendo que es obligación del MINEDU y de sus funcionarios y su incumplimiento puede incurrir en un incumplimiento administrativo funcional sancionable por la Contraloría General de la República.

4. Necesidad de implementación de arreglos institucionales por parte del MINEDU

Para que el MINEDU pueda ejercer y potenciar las funciones de fiscalización ambiental del sector Educación que tiene atribuidas y que no ejerce, se requiere de implementar una serie de arreglos institucionales implementados a través de la elaboración y aprobación de proyectos normativos en materia de fiscalización ambiental y que se encuentran basados en el desarrollo normativo de los sectores en el marco del SINEFA y del Régimen Común de la Fiscalización Ambiental.

A la fecha, el MINEDU no cuenta con ningún instrumento legal propio para supervisar, fiscalizar y otorgar incentivos ambientales a los proyectos de inversión del sector Educación; si bien puede aplicar supletoriamente normas generales dictadas por el OEFA resultan ser referenciales, pero no las más idóneas, dado que cada sector tiene sus particularidades propias.

Como ya se ha señalado antes, al no tener Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones en materia ambiental en el sector Educación no puede ejercer la función de fiscalización ambiental en el extremo de imponer sanciones; por lo que resulta prioritario poder aprobar una tipificación, la cual debe ser aprobada por Decreto Supremo del MINEDU.

Cabe destacar que, para habilitar la facultad en el MINEDU para tipificar infracciones y sanciones por delegación reglamentaria, se requiere que una norma con rango de Ley autorice la delegación reglamentaria de las infracciones, como sería la Ley de Organización y Funciones del MINEDU; por lo cual debería incorporarse otorgar esta facultad al MINEDU en dicho proyecto de norma como prioridad.

Asimismo, a la fecha solo estaría habilitado el MINEDU para realizar supervisiones ambientales a los administrados para verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables; sin embargo, para realizar esta

función de supervisión ambiental resultaría idóneo como lo establece el Régimen Común de la Fiscalización ambiental que cuente con instrumentos legales propios como lo es un Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción en materia ambiental para el sector Educación, a ser aprobado mediante Decreto Supremo del MINEDU, el cual contendrá el procedimiento de supervisión ambiental, el procedimiento administrativo sancionador propio y las medidas administrativas a imponer.

Además, para el ejercicio idóneo de la fiscalización ambiental a su cargo, el MINEDU debe aprobar un Reglamento para la atención de denuncias ambientales del sector Educación para poder regular el procedimiento de recepción, atención y cierre de las denuncias ambientales y para uniformizar dicho procedimiento. En el mismo sentido resulta importante la aprobación del Reglamento de atención de requerimientos por parte de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA).

Otra de las necesidades para la implementación de las funciones de fiscalización ambiental radica en contar con un Protocolo del Reporte de Emergencia Ambiental del MINEDU, para atender las emergencias ambientales acontecidas en la etapa de construcción u operación del proyecto de inversión, por el cual el titular reporta al MINEDU este acontecimiento, bajo causal de ponérsele una sanción. Asimismo, se requiere contar con un Protocolo de intervención conjunta con otras entidades, por el cual se realizan acciones de supervisión ambiental conjunta con otra entidad, ante la situación de un hecho contaminante que involucra a más de una entidad competente. Ambos podrían ser aprobados por Resolución Ministerial.

Finalmente, para implementar y potenciar la función de otorgamiento de incentivos ambientales en el MINEDU se requiere aprobar el Reglamento de Infractores Ambientales del MINEDU, el Reglamento de Buenas Prácticas Ambientales del MINEDU y el Reglamento de Otorgamiento de Incentivos del MINEDU

Cabe destacar, que, si bien puede emplearse de manera supletoria los proyectos normativos aprobados por el OEFA, resulta bastante complicado aplicarlo en la realidad de infraestructuras tan diversas como colegios, estadios, piscina olímpica, entre otros; por lo que resulta indispensable e improrrogable aprobar su propia normativa sectorial en materia de fiscalización ambiental.

Capítulo III

Propuestas de mejora regulatoria para la implementación de las funciones ambientales

1. Necesidad de mejora regulatoria

La implementación de las funciones ambientales del sector Educación por parte del MINEDU requiere de la modificación y/o adaptación de la estructura orgánica del MINEDU (provisional o definitiva), y de la elaboración y aprobación de proyectos normativos que permitan implementar y fortalecer la función de certificación ambiental. Asimismo, se requerirá de la organización de un equipo (staff) mínimo de profesionales y/o técnicos para el ejercicio de estas funciones.

En ese sentido, a la fecha mediante Resolución Ministerial N° 299-2021-MINEDU, de fecha 12 de agosto de 2021, el MINEDU ha aprobado la asignación de funciones ambientales a la Dirección General de Infraestructura Educativa (DIGEIE) de manera temporal, en tanto se realice la modificación del ROF del MINEDU, entre las que se encuentran tanto las funciones de evaluación de impacto ambiental como la de fiscalización ambiental.

En virtud de resolución antes mencionada, le corresponde a la DIGEIE realizar las acciones necesarias para ejercer las funciones de gestión ambiental del sector Educación, lo cual requiere de una serie de adecuaciones previas como la elaboración y aprobación de documentos normativos que permitan implementar tanto las funciones de certificación como fiscalización ambiental.

Asimismo, a la fecha, el MINEDU para el desarrollo de las funciones ambientales, tanto de certificación como de fiscalización ambiental, a través de la DIGEIE no cuenta con ningún documento técnico, normativo y/o de gestión; por lo cual se requiere del desarrollo normativo de instrumentos legales y técnicos que permitan al MINEDU poder ejercer las funciones de certificación y fiscalización ambiental.

Para determinar el desarrollo normativo en materia de certificación y fiscalización ambiental para el sector Educación a cargo del MINEDU se tiene como principal fuente a la normativa ambiental general como la Ley del SEIA y su Reglamento para certificación ambiental y la Ley SINEFA para la fiscalización ambiental.

Asimismo, se ha analizado la experiencia del MVCS para realizar la certificación ambiental de los proyectos de inversión del sector Educación, durante casi 10 años de encargo; así como analizar la experiencia del OEFA y de las EFA para el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental.

Cabe destacar que, a la fecha no se ha desarrollado ninguna norma en materia ambiental en el sector Educación, por lo que se requiere de implementar una serie de arreglos institucionales, a través de la elaboración y aprobación de proyectos normativos en materia de certificación y fiscalización ambiental.

Por ello se requiere desarrollar una propuesta de listado y descripción de los proyectos normativos que requiere el MINEDU para el desarrollo de las

funciones ambientales a través de la DIGEIE, tanto de certificación como de fiscalización ambiental.

2. Propuesta para incorporar las funciones ambientales dentro de una unidad orgánica del MINEDU

La implementación de las funciones de certificación y fiscalización ambiental del sector Educación requiere de realizar un arreglo institucional en el MINEDU que permita insertar estas funciones en materia ambiental en la estructura orgánica del MINEDU.

Esta modificación y/o adaptación de la estructura orgánica del MINEDU para insertar las funciones de certificación y fiscalización ambiental no responden a ningún modelo normado, sino a la decisión política y de gestión pública a cargo de la Alta Dirección del MINEDU y del sustento de las mismas ante la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Cabe destacar que en la mayoría de entidades sectoriales con competencia ambiental, el modelo empleado ha sido el de la creación de una nueva unidad orgánica en la estructura orgánica de la entidad, específicamente de una Dirección General de funciones de certificación y fiscalización ambiental, integrada regularmente por 2 o 3 direcciones de línea para dividir la certificación de la fiscalización ambiental; así como para dividir el rol instructor y decisor en la fiscalización ambiental.

Sin perjuicio de lo antes señalado a continuación se presentan dos hojas de ruta o líneas de acción distintas para realizar este arreglo institucional a la estructura orgánica del MINEDU:

A- Creación de una nueva unidad orgánica en la estructura orgánica del MINEDU, que se le asignen de manera exclusiva las funciones de certificación y fiscalización ambiental

Este arreglo institucional consiste en la creación de una nueva Dirección General, que podría denominarse "Dirección General de Asuntos Ambientales en Educación (DGAAE) y que dependería funcionalmente del Viceministerio de Gestión Institucional (VGI) y presupuestalmente de la Secretaría General; lo cual implicaría una modificación del ROF del MINEDU.

La DGAAE podría tener como funciones la de evaluar, supervisar, fiscalizar, sancionar y otorgar incentivos ambientales. Esta Dirección General se encontraría integrada por 3 direcciones de línea, conforme al siguiente detalle:

a- Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental, que tendría las funciones de evaluar y aprobar los Instrumentos de Gestión Ambiental de los proyectos de inversión del sector Educación.

b- Dirección de Supervisión Ambiental, que tendría las funciones de supervisar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados y en la normativa ambiental de los titulares de los proyectos de inversión del sector Educación. Asimismo, ejercería el rol de órgano instructor del procedimiento administrativo sancionador.

c- Dirección de Fiscalización y Sanción Ambiental, que tendría las funciones de fiscalizar y sancionar a los titulares de los proyectos de inversión del sector Educación ante el incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables a su cargo, siendo en ese sentido que ejercería el rol de órgano decisor del procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, podría incluirse la función del otorgamiento de incentivos ambientales del sector Educación.

Esta es la modalidad de arreglo institucional que se considera idónea para la implementación de las funciones en materia ambiental por parte del MINEDU, dado que permitirá que dicha unidad orgánica se dedique exclusivamente a la ejecución de las funciones ambientales del sector Educación a cargo del MINEDU; así como resulta ser la modalidad de arreglo institucional más empleada por los otros sectores para implementar las funciones ambientales a su cargo.

Es así que existe una unidad orgánica que tiene de manera exclusiva funciones ambientales en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (la DGAAM), en el Ministerio de Agricultura (la DGAAA), en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (la DGAA), en el Ministerio de Energía y Minas (la DGAAM, la DGAAE, la DGAAH), entre otros.

B- Modificación de una unidad orgánica existente en la estructura orgánica del MINEDU, que se le asignen en adición las funciones de certificación y fiscalización ambiental

Este arreglo institucional consiste en la incorporación de las funciones ambientales en adición a una unidad orgánica existente en la estructura orgánica del MINEDU, que en este caso se ha determinado que sea la DIGEIE del MINEDU, siendo que se le estaría adicionando en la última modificación del ROF del MINEDU las funciones ambientales a las ya establecidas para la DIGEIE. Estas funciones ambientales adicionadas, no solo deben ser en materia de certificación ambiental sino también de fiscalización ambiental.

Cabe destacar que el arreglo institucional para esta modalidad no solo consistiría en adicionarle las funciones ambientales a la DIGEIE, sino que esta adición también debe ser realizada en la modificación del ROF del MINEDU a las direcciones de línea que la integran, de tal manera que se debe determinar al órgano evaluador, al supervisor, al instructor y al decisor.

Esta modalidad de arreglo institucional no es la más idónea para la implementación de las funciones en materia ambiental por parte del MINEDU, dado que la DIGEIE tiene a su cargo otras funciones que son distintas a las funciones ambientales, que por sí mismas requieren un tratamiento exclusivo. Sin embargo, esta modalidad resulta ser de utilidad en una etapa inicial en tanto se realiza y fortalece la implementación las funciones ambientales del sector Educación en el MINEDU.

3. Propuesta para fortalecer el Sistema de Certificación Ambiental del MINEDU

Al no contar el MINEDU con normas en materia de certificación ambiental deberá realizar esta evaluación de impacto ambiental empleando de manera supletoria la Ley del SEIA y su Reglamento, en tanto el MINEDU no apruebe una normativa sectorial propia en materia de certificación ambiental.

En un sector que tiene infraestructuras tan diversas como colegios, estadios, piscina olímpica, entre otros resulta bastante complicado emplear supletoriamente una normativa ambiental general como lo es el SEIA; por lo que resulta indispensable e improrrogable aprobar su normativa sectorial propia en materia de certificación ambiental.

Esta normativa sectorial propia en materia de certificación ambiental que se propone desarrollar para el MINEDU se realizará en base a proyectos normativos que resultan necesarios e imprescindibles, pero cuya elaboración y aprobación se va a clasificar según prioridad en las siguientes etapas:

Etapas I

- A. Adecuar la Clasificación Anticipada a la forma de informe sustento y que sea otorgada la Opinión Técnica Favorable del MINAM
- a) **Descripción:** La Clasificación Anticipada de los proyectos de inversión del sector Educación sujetos al SEIA permitirá poder predefinir el tipo de instrumento de gestión ambiental que se requiere por cada tipo de proyecto de inversión con características comunes.
 - b) **Beneficios:** Contar con una Clasificación Anticipada permitirá reducir tiempo y personal para realizar la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión del sector Educación, dado que ya se encuentran predeterminados qué instrumentos de gestión ambiental corresponde a cada tipo de proyecto clasificado.
 - c) **Procedimiento de aprobación:** El MINEDU debe remitir una propuesta de Clasificación Anticipada, el informe de sustento y las matrices de poderación de impactos ambientales para que el MINAM emita la Opinión Técnica Favorable. Luego de lo cual, el MINEDU debe aprobar la Clasificación Anticipada por Decreto Supremo del MINEDU.
 - d) **Estado:** Se cuenta con una propuesta de Clasificación Anticipada de los proyectos de inversión del sector Educación sujetos al SEIA elaborado por la empresa FICSA por encargo del MINAM, cuyo contenido debe ser revisado por especialistas técnicos del MINEDU que puedan opinar respecto de los impactos que puedan generar cada tipo de proyecto para poder ajustar esa propuesta y luego debe ser validado por el MINAM para que con ello pueda enviársele al MINAM como propuesta del sector Educación.

Etapas II

- B. Reglamento de Gestión Ambiental para el sector Educación.
- a) **Descripción:** El Reglamento de Gestión Ambiental para el sector Educación representa poder contar con un instrumento técnico legal que regule la evaluación de impacto ambiental del sector Educación y que consecuentemente se emita la certificación ambiental.
 - b) **Beneficios:** Contar con un Reglamento de Gestión Ambiental para el sector Educación permitirá regular el procedimiento de la evaluación de impacto ambiental propio del sector Educación, lo que hará que se cuente con un procedimiento uniforme y que permita la personal que realizará la evaluación conocer el contenido de la misma para su sector.
En el marco del presente informe se destaca al Reglamento de Gestión Ambiental para el sector Educación como uno de los proyectos

normativos más prioritario para fortalecer el ejercicio de las funciones de certificación ambiental del sector Educación.

- c) **Procedimiento de aprobación:** El MINEDU debe remitir una propuesta de Reglamento de Gestión Ambiental para el sector Educación para que el MINAM emita la Opinión Técnica Favorable. Luego de lo cual, el MINEDU debe aprobar el Reglamento de Gestión Ambiental para el sector Educación por Decreto Supremo del MINEDU.
- d) **Estado:** No se cuenta con propuesta normativa alguna y resulta indispensable poder elaborar e impulsar la aprobación de un Reglamento de Gestión Ambiental para el sector Educación.

Etapas III

- C. Elaboración de los Términos de Referencia (TdR) para los proyectos de inversión del sector Educación.
 - A. **Descripción:** Los Términos de Referencia (TdR) para los proyectos de inversión del sector Educación facilitará poder contar con la estructura predeterminada de los Instrumentos de Gestión Ambiental que le corresponden a cada uno de los proyectos de inversión del sector Educación que forman parte de la Clasificación Anticipada.
 - B. **Beneficios:** Contar con los Términos de Referencia (TdR) para los proyectos de inversión del sector Educación permitirá facilitar y agilizar la elaboración de los Instrumentos de Gestión Ambiental y su consecuente aprobación, dado que se conocerá la estructura mínima requerida para su elaboración.
 - C. **Procedimiento de aprobación:** El MINEDU debe remitir una propuesta de los Términos de Referencia (TdR) para los proyectos de inversión del sector Educación para que el MINAM emita la Opinión Técnica Favorable. Luego de lo cual, el MINEDU debe aprobarlo por Resolución Ministerial del MINEDU.
 - D. **Estado:** No se cuenta con propuesta normativa alguna y resulta indispensable poder elaborar e impulsar la aprobación de los Términos de Referencia (TdR) para los proyectos de inversión del sector Educación.

Etapas IV

- E. Reglamento de Participación Ciudadana del sector Educación.
 - a) **Descripción:** El Reglamento de Participación Ciudadana del sector Educación es un instrumento técnico legal que regule la participación ciudadana antes, durante y después de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión del sector Educación.
 - b) **Beneficios:** Contar con un Reglamento de Participación Ciudadana del sector Educación permitirá regular el procedimiento de la participación ciudadana tanto en la evaluación de impacto ambiental como en la fiscalización ambiental de los proyectos de inversión del sector Educación.
 - c) **Procedimiento de aprobación:** El MINEDU debe remitir una propuesta de Reglamento de Participación Ciudadana del sector Educación para que el MINAM emita la Opinión Técnica Favorable. Luego de lo cual, el MINEDU debe aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana del sector Educación por Decreto Supremo del MINEDU.

- d) **Estado:** No se cuenta con propuesta normativa alguna y resulta indispensable poder elaborar e impulsar la aprobación de un Reglamento de Participación Ciudadana del sector Educación.

4. Propuesta para fortalecer el Sistema de Fiscalización Ambiental del MINEDU

El MINEDU no cuenta con normativa sectorial propia en materia de fiscalización ambiental, por lo que para realizar la fiscalización ambiental podrá aplicar de manera supletoria la normativa del OEFA en lo que le sea aplicable al MINEDU como EFA.

Sin embargo, el sector Educación tiene particularidades propias distintas a los sectores de competencia del OEFA como minería, energía, entre otros; por lo que resulta indispensable e improrrogable aprobar su normativa sectorial propia en materia de fiscalización ambiental.

En un sector que tiene infraestructuras tan diversas como colegios, estadios, piscina olímpica, entre otros resulta bastante complicado emplear supletoriamente una normativa ambiental general como lo es el SEIA; por lo que resulta indispensable e improrrogable aprobar su normativa sectorial propia en materia de certificación ambiental.

Esta normativa sectorial propia en materia de fiscalización ambiental que se propone desarrollar para el MINEDU se realizará en base a proyectos normativos que resultan necesarios e imprescindibles, pero cuya elaboración y aprobación se va a clasificar según prioridad en las siguientes etapas:

Etapas I

- A. Propuesta de incorporación de la facultad para tipificar infracciones administrativas en materia ambiental por vía reglamentaria, es decir vía Decreto Supremo, que puede ir como una de las funciones del MINEDU o como Disposición Complementaria Final, cualquiera de ellas a ser incorporada en la propuesta de nueva Ley de Organización y Funciones del MINEDU, que se encuentra en curso en el MINEDU.
- a) **Descripción:** La facultad para tipificar infracciones administrativas en materia ambiental por vía reglamentaria, es decir vía Decreto Supremo, tiene que ser incorporada en la propuesta de nueva Ley de Organización y Funciones del MINEDU, que se encuentra en curso en el MINEDU.
- b) **Beneficios:** Contar con la facultad para tipificar infracciones administrativas en materia ambiental por vía reglamentaria permitirá poder aprobar una tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones en materia ambiental para el sector Educación vía Decreto Supremo y ya no tener que realizarlo mediante una norma con rango de Ley. Esto permitirá poder tipificar los tipos infractores con una norma de rango de Reglamento.
- c) **Procedimiento de aprobación:** El MINEDU debe incorporar esta facultad para tipificar infracciones administrativas en materia ambiental por vía reglamentaria en la propuesta de nueva Ley de Organización y Funciones del MINEDU, que se encuentra en curso en el MINEDU.
- d) **Estado:** No se cuenta con propuesta normativa alguna y resulta indispensable poder incorporar esta facultad para tipificar infracciones administrativas en materia ambiental por vía reglamentaria en la

propuesta de nueva Ley de Organización y Funciones del MINEDU, que se encuentra en curso en el MINEDU.

Etapa II

B. Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción en materia ambiental para el sector Educación.

- a) **Descripción:** El Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción en materia ambiental para el sector Educación regulará el procedimiento de supervisión ambiental, el procedimiento administrativo sancionador y la imposición de medidas administrativas a los titulares de los proyectos de inversión del sector Educación.
- b) **Beneficios:** Contar con un Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción en materia ambiental para el sector Educación permitirá contar con un procedimiento uniforme para ejercer la supervisión y la fiscalización y sanción para los titulares de los proyectos de inversión del sector Educación.
En el marco del presente informe se destaca al Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción en materia ambiental para el sector Educación como uno de los proyectos normativos más prioritario para fortalecer el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental del sector Educación.
- c) **Procedimiento de aprobación:** El MINEDU podrá elaborar y aprobar una propuesta de un Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción en materia ambiental para el sector Educación mediante Decreto Supremo del MINEDU, siendo que primero debe pre publicarlo mediante Resolución Ministerial del MINEDU para comentarios del público en general conforme a las disposiciones del MINAM.
- d) **Estado:** No se cuenta con propuesta normativa alguna y resulta indispensable poder elaborar e impulsar la aprobación de un Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción en materia ambiental para el sector Educación.

Etapa III

C. Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones en materia ambiental del MINEDU.

- a) **Descripción:** La Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones en materia ambiental del MINEDU contiene los tipos infractores administrativos y la escala de sanciones en materia ambiental del sector Educación.
- b) **Beneficios:** Contar con una Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones en materia ambiental del MINEDU permitirá poder ejercer función de fiscalización y sanción, dado que sin tipos infractores tipificados no sería posible imponer sanciones. Sin esta tipificación no sería posible fiscalizar y sancionar y la función del MINEDU quedaría solo en supervisar el cumplimiento de los compromisos ambientales.
- c) **Procedimiento de aprobación:** El MINEDU podrá elaborar y aprobar una propuesta de Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones en materia ambiental del MINEDU mediante Decreto Supremo del MINEDU, siendo que primero debe pre publicarlo mediante Resolución Ministerial del MINEDU para comentarios del público en general conforme a las disposiciones del MINAM.

- d) **Estado:** No se cuenta con propuesta normativa alguna y resulta indispensable poder elaborar e impulsar la aprobación de una Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones en materia ambiental del MINEDU.

Etapa IV

D. Reglamento de atención de Denuncias Ambientales del sector Educación.

- a) **Descripción:** El Reglamento de atención de Denuncias Ambientales del sector Educación permitirá poder contar con un procedimiento de atención de denuncias ambientales del sector Educación.
- b) **Beneficios:** Contar con un Reglamento de atención de Denuncias Ambientales del sector Educación proporcionará mayor transparencia y rapidez al proceso de registro y atención de la denuncia ambiental y la relación con las acciones de supervisión realizadas, así como permitirá al denunciante conocer el procedimiento de la denuncia.
- c) **Procedimiento de aprobación:** El MINEDU podrá elaborar y aprobar una propuesta de Reglamento de atención de Denuncias Ambientales del sector Educación mediante Resolución Ministerial o Resolución Directoral del MINEDU (no hay formalidad específica), siendo que primero debe pre publicarlo para comentarios del público en general conforme a las disposiciones del MINAM.
- d) **Estado:** No se cuenta con propuesta normativa alguna y resulta indispensable poder elaborar e impulsar la aprobación de un Reglamento de atención de Denuncias Ambientales del sector Educación.

E. Reglamento de atención de requerimientos por parte de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMAs).

- a) **Descripción:** El Reglamento de atención de requerimientos por parte de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMAs) permitirá poder contar con un procedimiento de atención de los diversos requerimientos fiscales como informes fundamentados, diligencias fiscales y requerimientos de información por parte de las FEMAs.
- b) **Beneficios:** Contar con un Reglamento de atención de requerimientos por parte de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMAs) proporcionará un procedimiento y plazos para la atención de los requerimientos fiscales, que será de conocimiento tanto de parte del MINEDU como de las FEMA.
- c) **Procedimiento de aprobación:** El MINEDU podrá elaborar y aprobar una propuesta de Reglamento de atención de requerimientos por parte de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMAs) mediante Resolución Ministerial o Resolución Directoral del MINEDU (no hay formalidad específica), siendo que primero debe pre publicarlo para comentarios del público en general conforme a las disposiciones del MINAM.
- d) **Estado:** No se cuenta con propuesta normativa alguna y resulta indispensable poder elaborar e impulsar la aprobación de un Reglamento de atención de requerimientos por parte de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMAs).

Etapa V

F. Reglamento de Otorgamiento de Incentivos Ambientales del sector Educación.

- a) **Descripción:** El Reglamento de Otorgamiento de Incentivos Ambientales del sector Educación permitirá poder contar tres instrumentos técnicos en 1 solo, dado que contendrá el reglamento de infractores ambientales, el reglamento de buenas prácticas ambientales y el reglamento de otorgamiento de incentivos ambientales del sector Educación.
- b) **Beneficios:** Contar con un Reglamento de Otorgamiento de Incentivos Ambientales del sector Educación permitirá poder ejercer la función de otorgamiento de incentivos y de esta manera poder promover el sobrecumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los titulares de los proyectos de inversión del sector Educación.
- c) **Procedimiento de aprobación:** El MINEDU debe remitir una propuesta de Reglamento de Otorgamiento de Incentivos Ambientales del sector Educación para que el MINAM emita la Opinión Técnica Favorable. Luego de lo cual, el MINEDU debe aprobarlo mediante Resolución Ministerial o Resolución Directoral del MINEDU (no hay formalidad específica), siendo que primero debe pre publicarlo para comentarios del público en general conforme a las disposiciones del MINAM.
- d) **Estado:** No se cuenta con propuesta normativa alguna y resulta indispensable poder elaborar e impulsar la aprobación de un Reglamento de Otorgamiento de Incentivos Ambientales del sector Educación.

Etapa VI

G. Protocolo del Reporte de Emergencia Ambiental del sector Educación.

- a) **Descripción:** El Protocolo del Reporte de Emergencia Ambiental del sector Educación permitirá poder contar con un instrumento técnico legal que regule la presentación del Reporte de Emergencia Ambiental del sector Educación y la conexión del mismo con las acciones de supervisión ambiental a realizar a partir de la emergencia ambiental.
- b) **Beneficios:** Contar con un Protocolo del Reporte de Emergencia Ambiental del sector Educación servirá como insumos y como una alerta para realizar supervisiones ambientales ante presuntas afectaciones al ambiente producto de circunstancias inesperadas como lo es una emergencia ambiental.
- c) **Procedimiento de aprobación:** El MINEDU podrá elaborar y aprobar una propuesta de Protocolo del Reporte de Emergencia Ambiental del sector Educación mediante Resolución Ministerial o Resolución Directoral del MINEDU (no hay formalidad específica), siendo que primero debe pre publicarlo para comentarios del público en general conforme a las disposiciones del MINAM.
- d) **Estado:** No se cuenta con propuesta normativa alguna y resulta indispensable poder elaborar e impulsar la aprobación de un Protocolo del Reporte de Emergencia Ambiental del sector Educación.

H. Protocolo de intervención conjunta con otras entidades del MINEDU.

- a) **Descripción:** El Protocolo de intervención conjunta con otras entidades del MINEDU permitirá poder regular las acciones conjuntas del MINEDU con otras entidades para potenciar el ejercicio de la función de supervisión ambiental ante presuntas afectaciones de competencia de más de 1 entidad.

- b) **Beneficios:** Contar con un Protocolo de intervención conjunta con otras entidades del MINEDU potenciará el ejercicio de la función de supervisión ambiental a cargo del MINEDU y la coordinación de las acciones con otras entidades competentes de la presunta afectación.
- c) **Procedimiento de aprobación:** El MINEDU podrá elaborar y aprobar una propuesta de Protocolo de intervención conjunta con otras entidades del MINEDU mediante Resolución Ministerial o Resolución Directoral del MINEDU (no hay formalidad específica), siendo que primero debe pre publicarlo para comentarios del público en general conforme a las disposiciones del MINAM.
- d) **Estado:** No se cuenta con propuesta normativa alguna y resulta indispensable poder elaborar e impulsar la aprobación de un Protocolo de intervención conjunta con otras entidades del MINEDU.



Conclusiones y recomendaciones

- 1- La situación actual de las funciones ambiental del sector Educación requiere de un proceso de implementación teniendo como principales problemas, el insuficiente marco regulatorio ambiental y la ausencia de capacidades de parte del sector Educación para la implementación de las funciones ambientales por parte del MINEDU.
- 2- Las funciones ambientales del sector Educación consideran las funciones de evaluación de impacto ambiental y de fiscalización ambiental, siendo que el MINEDU resulta ser la autoridad ambiental competente y la entidad de fiscalización ambiental competente respectivamente.
- 3- La función de evaluación de impacto ambiental incluye la evaluación de proyectos de inversión correspondientes a infraestructuras educativas y deportivas, tanto de las no construidas (instrumentos de gestión ambiental preventivos) como las construidas (instrumentos de gestión ambiental de adecuación).
- 4- La función de certificación se encuentra asignada a la fecha al MVCS, siendo que este encargo ha durado casi 10 años en tanto los sectores Educación, Justicia y Cultura dispongan las acciones necesarias para implementar la función de certificación ambiental de los proyectos de su competencia; sin embargo, mediante Resolución Ministerial N° 135-2021-MINAM se ha resuelto cesar el encargo al MVCS hasta el 9 de diciembre de 2021.
- 5- La función de fiscalización ambiental del sector Educación incluye tanto a la función de supervisión como a la fiscalización y sanción de los administrados titulares de los proyectos de inversión del sector Educación que cuenten o no con instrumento de gestión ambiental aprobado. Entre estos administrados se encuentran los titulares de infraestructuras educativas (como colegios, universidades, institutos, entre otros) y de infraestructuras deportivas (como estadios, villas deportivas, polideportivos).
- 6- La implementación de las funciones ambientales del sector Educación por parte del MINEDU requiere de la modificación y/o adaptación de la estructura orgánica del MINEDU (provisional o definitiva), y de la elaboración y aprobación de proyectos normativos que permitan implementar y fortalecer la función de certificación ambiental.

Bibliografía

- Manual de Entidades de Fiscalización Ambiental publicado por el OEFA en el año 2016-2017.
- El ABC de la Fiscalización Ambiental publicado por el OEFA en el año 2014.
- El ABC de la Certificación Ambiental publicado por el SENACE en el año 2017.
- Consultoría realizada por FICSA por encargo del MINAM con financiamiento de GIZ (Alemania) donde se determina una propuesta de actualización del Listado del SEIA para los sectores Educación, Justicia y Cultura.
- Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.
- Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
- Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.
- La Política General de Gobierno al 2021, aprobada por Decreto Supremo N° 056-2018-PCM.
- Informe N° 00428-2019-MINAM/VMGA/DGPIGA.
- Informe N° 00935-2020-MINAM/VMGA/DGPIGA.
- Informe N° 00262-2021-MINAM/VMGA/DGPIGA.
- Informe N° 00742-2019-MINAM/VMGA/DGPIGA.
- Informe N° 00543-2021-MINEDU/SG-OGAJ.
- Informe N° 00032-2021-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DINOR.
- Informe N° 00344-2021-MINEDU/SG-OGAJ.
- Informe N° 00025-2021-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DINOR.
- Informe N° 00013-2021-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DINOR.
- Memorandum N° 0197-2019-MINEDU/VMGI.
- Informe N° 00174-2018-MINEDU/SPE-OPEP-UNOME.
- Se requerirán los informes de supervisión a entidades al MVCS de los años 2014-2018.