

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE DERECHO**



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y  
De Los Recursos Naturales

Decreto Legislativo 1500 y la regulación de la participación  
ciudadana en el sector ambiente

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

Autor:

***Fiorella Isabel Mendoza Graza***

Asesor:

***Martha Inés Aldana Durán***

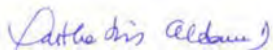
Lima, 2022

## Declaración jurada de autenticidad

Yo, Aldana Durán, Martha Inés, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo académico titulado, “Decreto Legislativo 1500 y la regulación de la participación ciudadana en el sector ambiente” De la autora Fiorella Isabel Mendoza Graza, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 35%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 05/12/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 21 de febrero de 2023

Aldana Durán, Martha Inés	
DNI: 25680829	Firma
ORCID <a href="https://orcid.org/0000-0001-8795-1631">https://orcid.org/0000-0001-8795-1631</a>	

## **RESUMEN**

En el presente trabajo académico, se realizará un análisis sobre el Decreto Legislativo N° 1500 y su impacto en la regulación sobre participación ciudadana en el sector ambiente. Como resultado de la investigación realizada, se planteará la necesidad de adaptar el referido Decreto Legislativo a la regulación actual vigente. Lo cual conlleva también a identificar la importancia de actualizar los Reglamentos de Participación Ciudadana relacionados al sector ambiente, para poder regular los mecanismos virtuales de participación ciudadana.

Como parte del análisis, se concluirá que así como ha cambiado el contexto en relación a la Emergencia Sanitaria y el Estado Nacional de Emergencia, se han modificado los fundamentos del Decreto Legislativo N° 1500. Por lo tanto, es necesario analizar cuales son los efectos de la modificación de sus fundamentos. Teniendo en consideración que si bien la virtualidad ha implicado una gran oportunidad para la participación ciudadana, existen factores sobre la presencialidad que no pueden ser reemplazados, a razón de las características del Perú, como falta de acceso a energía o medios virtuales por parte de la población.

Para sustentar las conclusiones planteadas en el presente trabajo, se realizará un estudio del marco normativo sobre la participación ciudadana en el sector ambiente, y cómo impactó la vigencia del Decreto Legislativo N° 1500 en dicho marco normativo. De igual forma, se tomará en cuenta los informes de Defensoría del Pueblo para identificar cómo ha impactado la implementación de mecanismos virtuales en la población.

### **Palabras clave**

Mecanismos no presenciales de participación ciudadana, virtualidad, evaluación ambiental, emergencia sanitaria

## ***ABSTRACT***

In this academic work, an analysis will be made of Legislative Decree No. 1500 and its impact on the regulation of citizen participation in the environmental sector. As a result of the research carried out, the need to adapt the referred Legislative Decree to the current regulation in force will be presented. This also leads to identify the importance of updating the Regulations of Citizen Participation related to the environmental sector, in order to regulate the virtual mechanisms of citizen participation.

As part of the analysis, it will be concluded that just as the context has changed in relation to the Sanitary Emergency and the National State of Emergency, the foundations of Legislative Decree No. 1500 have been modified. Therefore, it is necessary to analyze the effects of the modification of its foundations. Taking into consideration that although virtuality has implied a great opportunity for citizen participation, there are factors that cannot be replaced due to the characteristics of Peru, such as the lack of access to energy or virtual media by the population.

To support the conclusions raised in this paper, a study will be made of the regulatory framework on citizen participation in the environmental sector, and how the enforcement of Legislative Decree No. 1500 impacted this regulatory framework. Likewise, the reports of the Ombudsman's Office will be taken into account to identify how the implementation of virtual mechanisms has impacted the population.

### ***Keywords***

Non-face-to-face mechanisms for citizen participation, virtuality, environmental assessment, sanitary emergencies

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	0
1. MARCO TEÓRICO NORMATIVO	1
1.1. Marco teórico normativo del derecho a la participación ciudadana	1
1.2. Marco normativo de la participación ciudadana en la evaluación ambiental	4
1.3. Marco teórico normativo de los mecanismos de participación ciudadana en la evaluación ambiental	5
2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA BAJO EL CONTEXTO DE EMERGENCIA SANITARIA	8
2.1. La función normativa del poder ejecutivo en base a la delegación de facultades en materia ambiental	8
2.2. Condiciones de creación del Decreto Legislativo N° 1500	10
2.3. Regulación sobre participación ciudadana en el DL N° 1500	13
3. IMPLICANCIA DEL DL N° 1500 EN REGULACIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	19
1.1. Naturaleza temporal del DL N° 1500, relacionado al estado de emergencia	19
1.2. Importancia de la presencialidad en la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana	21
1.3. Propuesta normativa: ¿Qué se debe hacer?	23
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	25
BIBLIOGRAFÍA	27

## INTRODUCCIÓN

En el año 2020, mediante el Decreto Supremo N° 009-2020-SA, se declaró Emergencia Sanitaria a nivel nacional en nuestro país. Ello implicó la aplicación de diferentes medidas para prevenir y poder controlar el contagio del COVID-19. En ese sentido, se limitó el ejercicio de varios derechos, como la libertad de tránsito, que también afectó el desarrollo habitual de la actividad económica en el país.

No obstante, el negativo impacto en la economía nacional a razón de la paralización de los sectores cada vez se hacía más notorio. Si bien el Perú presentaba impactos negativos en su economía, los indicadores económicos que venían sufriendo retrocesos y fluctuaciones, sufrieron un mayor impacto, a causa de las fuertes medidas adoptadas por el gobierno entre marzo y junio del año 2020 (Barrutia, Sánchez y Silva 2021, p. 303). Ante ello, el Estado peruano generó una política pública de reactivación de los sectores públicos y privados, pero aún teniendo en consideración las medidas de prevención y control del virus, y con ello salvaguardar la integridad y salud de la población peruana.

En base al contexto de emergencia sanitaria, que conllevaba a una crisis económica, se emitió el Decreto Legislativo N° 1500, el cual estableció medidas especiales para reactivar, mejorar y optimizar la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público-privada ante el impacto de COVID-19. Ello con la finalidad de reactivar dichos proyectos, los cuales tienen un impacto positivo en la economía nacional, que sus actividades habían sido paralizadas a causa del estado de emergencia sanitaria. Dicho Decreto Legislativo estableció medidas relacionadas con el sector ambiental, en tanto que hace referencia a las certificaciones ambientales; evaluación, aprobación o prórroga de la vigencia de títulos habilitantes; y a la participación ciudadana en el sector.

En este sentido, se tomará en cuenta el marco normativo sobre la participación ciudadana en el sector ambiental y los mecanismos de participación,

relacionados a la evaluación ambiental. En base a ello, se analizará la implicancia que ha tenido el DL. N° 1500 en la regulación de la participación ciudadana en relación al sector ambiente. Asimismo, se analizará los fundamentos de creación del Decreto Legislativo N° 1500, que conllevará a analizar si el Poder Ejecutivo actuó bajo las funciones delegadas por el Poder Legislativo para la creación de dicho Decreto Legislativo, tanto como identificar si las condiciones que fundamentaron dichas medidas aún permanecen vigentes, por lo cual se mantiene la vigencia del Decreto Legislativo.

## **1. MARCO TEÓRICO NORMATIVO**

### **1.1. Marco teórico normativo del derecho a la participación ciudadana**

El derecho a la participación ciudadana está reconocido a nivel internacional en 3 instrumentos: artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Adicional a dichos instrumentos internacionales, nuestra Constitución Política identifica a la participación ciudadana como “la capacidad que tienen las y los ciudadanos de influir, de manera individual o colectiva, organizada o no organizada en los procesos de toma de decisiones de la cosa pública, a través de mecanismos concretos como parte de la construcción social de las políticas públicas, en el ejercicio del derecho fundamental de todo ciudadano de intervenir en la vida de la nación de la cual es parte, pero también en el cumplimiento del deber de corresponsabilidad para lograr una mayor cohesión social y mejor calidad de vida de los integrantes de esa nación” (Shack y Arbulú 2021, p. 14).

Como parte del desarrollo nacional sobre el derecho a la participación ciudadana ambiental, mediante el Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, se aprobó el reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales. El artículo 21 desarrolla que los ciudadanos podrán participar en definir y aplicar

las políticas relacionadas al ambiente, incluyendo sus componentes, adoptadas en todos los niveles de gobierno. También podrán participar en el proceso de toma de decisiones públicas sobre materia ambiental, y la ejecución y fiscalización de dichas decisiones.

Es así que la participación ciudadana se desarrollará teniendo en consideración que se debe adaptar al contexto. De igual forma que sea informativa y proactiva, así como adaptativa y comunicativa, lo cual incluye un enfoque inclusivo y de equidad, que será educativa, cooperativa e imputable para la población (Mathope y Toteng 2015, p.4). Las referidas son características que toda participación ciudadana debe contener. Dichas características se plasman en los lineamientos para la participación ciudadana, regulados en el art. 27 del DS. N° 002-2009-MINAM.

En otro punto, sobre los objetivos y alcances de la participación ciudadana, se podrá diferenciar dependiendo de la visión que se le da a la participación ciudadana. De esta forma, bajo el alcance de una visión racional, podremos tener tres objetivos y alcances diferentes:

1. Visión racional-normativa. Según esta visión, se promueve la participación para poder facilitar espacios que puedan influenciar en la toma de decisiones a la población potencialmente afectadas por proyectos extractivos. Mediante ello, se buscará fomentar que se desarrollen las capacidades políticas y deliberativas, así como empoderar a todo grupo o individuo históricamente marginado.
2. Visión racional-sustantiva. Bajo esta visión, la participación es un mecanismo que ayuda a mejorar la calidad de las decisiones tomada por las autoridades competentes. En tanto que se podrá incorporar de nuevos saberes, información y conocimientos, basados en las experiencias de la población, los cuales no fueron anteriormente considerados en las propuestas de los titulares de proyectos.



3. Visión racional-instrumental. Se toma a la participación como un medio para autenticar al Estudio de Impacto Ambiental como un instrumento de gestión, y con ello facilitar la implementación de los proyectos. De igual forma, dicha autenticación ayudará a prevenir conflictos. (Valencia 2018, p. 9-10)

Teniendo en consideración dichas tres visiones, en el Perú, se tiene una visión racional-sustantiva de la participación ciudadana. La participación ciudadana permite a la población ser un actor más durante los diferentes procesos de formulación de políticas o decisiones públicas, relacionadas al sector ambiente. El ciudadano podrá incluir su opinión o conocimientos adicionales, para que la administración lo tome en consideración. No obstante, la participación también en su aplicación práctica toma como objetivo de prevenir conflictos sociales, mediante la información previa, y también de cierto punto empodera a la población con nueva información.

Se debe tener en consideración que si bien se tiene una norma general del sector ambiente que regula la participación ciudadana en el sector ambiente, la aplicación y regulación específica de la participación ciudadana es sectorial. De esta forma, es necesario el desarrollo normativo de cada sector para tener una adecuada regulación sobre participación ciudadana en temas ambientales. A la fecha del presente trabajo de investigación, si bien hay un gran avance en la regulación, aún existen sectores que tienen pendiente la aprobación de sus respectivos reglamentos de participación ciudadana. Como por ejemplo, el sector turismo, comunicaciones, vivienda, entre otros.

Por otra parte, en relación a la definición en nuestra regulación, el artículo 7 del Reglamento de Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental de la Industria Manufacturera y Comercio Interno, define a la participación ciudadana como “un proceso dinámico, flexible, inclusivo, con enfoque de género, perspectiva de discapacidad e intercultural, a través del cual los ciudadanos intervienen de buena fe, de manera responsable, transparente y con veracidad, en forma individual o colectiva, mediante sus opiniones, observaciones y/o aportes, dentro de los plazos establecidos, que contribuyan efectivamente en las

distintas etapas de los proyectos de inversión y en el proceso de toma de decisiones”. Definición que es compatible con las diferentes regulaciones de los demás sectores relacionados a temas ambiental, lo cual se expresa mediante sus reglamentos de participación ciudadana, como es el caso del sector hidrocarburos, agricultura, electricidad, minería, transporte y defensa.

## 1.2. Marco normativo de la participación ciudadana en la evaluación ambiental

El DS. N° 002-2009-MINAM, artículo 28, identifica que uno de los procedimientos ambientales con participación ciudadana es la evaluación y ejecución de proyectos de inversión, públicos o privados. De igual forma, otro procedimiento ambiental que incluye participación ciudadana, son los proyectos relacionados a recursos naturales, bajo el marco del SEIA. De este modo, se regula que el procedimiento de evaluación ambiental también debe incluir un proceso de participación ciudadana.

En este sentido, la Ley N° 27446, Ley del SEIA, en su artículo 14, regula la participación ciudadana en las evaluaciones ambientales de los proyectos de inversión, bajo su competencia. De este modo, se identifica que la participación ciudadana se ejecutará desde la etapa de clasificación. De igual forma, se identifica al instrumento de Plan de Participación Ciudadana (PPC) como un requisito que deberá presentar el titular del proyecto de inversión.

De igual forma, se tienen las regulaciones sectoriales de la participación ciudadana. Dichas regulaciones, también incluyen la necesidad de aplicar participación ciudadana en la evaluación ambiental. Es así que el desarrollo normativo sectorial se expresa mediante la RD. N° 455-2006/DCG, el DS. N° 028-2008-EM, la RM. N° 223-2010- MEM/DM, el DS. N° 002-2019-EM, la RD. N° 006-2004-MTC-16, y el DS. N° 014-2022-PRODUCE. Lo que se debe resaltar en este punto es que la mayoría de las referidas normas no han sido actualizadas en los últimos años. Los dos sectores que han podido actualizar su regulación han sido el sector hidrocarburos e industria. Ante ello, se debe

tener en consideración la necesidad de actualizar dichos reglamentos, para que la participación ciudadana pueda ejecutarse en base a las necesidades y factores actuales de la ciudadanía.

En otro punto, la finalidad de la participación ciudadana relacionada a los EIA, se relaciona con la búsqueda de que “los ciudadanos participen y ejerzan su derecho a estar informado sobre los proyectos que se desarrollan en su localidad mediante opiniones, sugerencias y aportes para la formulación o modificación del estudio de impacto ambiental” (Shack y Arbulú 2021, p. 66). Por lo cual, los mecanismos implementados para efectuar la participación ciudadana, también tendrán como fin que los ciudadanos se informen adecuadamente sobre los proyectos, para que puedan emitir sus opiniones, sugerencias, o cualquier otro aporte a la entidad correspondiente. Ello debido a que mediante los mecanismos empleados es que se podrá lograr una eficaz participación de la población.

Por lo tanto, se debe contemplar que con los mecanismos, surge “la necesidad de utilizar mensajes más próximos para que sean mejor comprendidos por la población” (Castillo 2009, p.15). Como se mencionó anteriormente, el fin de la participación es que la información sea comprendida por la población, para que pueda generar aportes sobre el proyecto a realizar, por lo que dicha idea se complementa al definir que se debe implementar un mecanismo que permita que toda esa información sea comprendida de la mejor manera posible. Por ello, se considerará que el mecanismo de participación a ser aplicado debe estar basado en las características específicas de cada población, en tanto que el enfoque para hacer de conocimiento toda la información relacionada al EIA también variará dependiendo de cada población.

### 1.3.Marco teórico normativo de los mecanismos de participación ciudadana en la evaluación ambiental

El objetivo de los mecanismos de participación es dar “acceso a la información oportuna y adecuada de los impactos ambientales –negativos y positivos–

contenidos en el EIA, o de lo contrario poder acceder a mecanismos legales idóneos para lograr una adecuada defensa de sus derechos” (Pulgar-Vidal, p. 30). De esta forma, como se desarrolló en el apartado anterior, se podrá poder alcanzar la finalidad de la participación ciudadana, y con ello una ejecución eficaz de los derechos relacionados, mediante el mecanismo aplicado.

En base al marco general, el artículo 29 del DS. N° 002-2009-MINAM determina a la audiencia pública, talleres participativos, encuestas de opinión, buzones de sugerencias, comisiones ambientales regionales y locales, grupos técnicos, comités de gestión, como mecanismo de participación ciudadana. No obstante dicho listado, dichos mecanismos se regulan en la norma respectiva de cada sector, relacionado a temas ambientales.

De esta manera, mediante RM. N° 304-2008-MEM/DM, se regula el proceso de Participación Ciudadana en el subsector minero. En el artículo 2 de la referida resolución, identifica como mecanismos de participación ciudadana los siguientes:

- Acceso a los Resúmenes Ejecutivos y al contenido de los Estudios Ambientales, lo cual es aplicable también a las modificaciones;
- Publicidad de avisos de participación ciudadana en medios escritos, radiales;
- Encuestas, entrevistas o grupos focales;
- Distribución de materiales informativos;
- Visitas guiadas al área o a las instalaciones del proyecto;
- Interacción con la población involucrada mediante el equipo de facilitadores;
- Talleres participativos;
- Audiencia Pública;
- Presentación de aportes, comentarios u observaciones ante la autoridad competente;
- Monitoreo y vigilancia ambiental participativo;
- Uso de medios tradicionales; y
- Mesas de diálogo.

Los referidos mecanismos son casi los mismo en todos los otros sectores, con algunas pequeñas diferencias, como es el caso del sector hidrocarburos, que añade el mecanismo de casa abierta. De igual forma tenemos al sector industria, que identifica como mecanismo de participación a la Audiencia publica, talleres participativos, encuestas de opinión, y buzón de sugerencias. Pero adicional a ello, se tiene como uno de los mecanismos complementarios a la casilla virtual de participación. Se debe tener en consideración que está norma no solo ha sido emitida el presente año, sino que es el único sector que dentro de los mecanismos, aunque sean de carácter complementario, considera un mecanismo virtual.

En otro punto, bajo el contexto de emergencia sanitaria en el Perú, se emitió el DL. N° 1500, con el que se estableció medidas especiales para reactivar, mejorar y optimizar la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y publico privada ante el impacto del Covid-19. Respecto a la participación ciudadana, el artículo 6 del referido instrumento normativo regula que los mecanismos de participación ciudadana tendrán que adecuarse al nuevo contexto nacional, teniendo en consideración las características particulares de cada proyecto, de la población objetivo y del entorno donde dicha población se ubica.

En base a ello, se faculta al titular del proyecto de poder determinar mecanismos de participación ciudadana que utilicen medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación. En otras palabras, se faculta a utilizar mecanismos de participación ciudadano no presenciales, incluso algunos que no eran previstos por los reglamentos de participación ciudadana de cada sector. De igual forma, si bien el DL N°1500 daba como priorización aplicar mecanismos de participación ciudadana no presenciales, los mecanismos presenciales no fueron completamente excluidos. En los casos que no se pudiera asegurar que los mecanismos no presenciales cumplan con el fin de la participación ciudadana de manera adecuada, se podría ejecutar los tradicionales mecanismos de participación, pero teniendo en consideración los lineamientos de seguridad sanitaria determinados por el Estado.

Bajo ese contexto, el Senace aplicó los “Lineamientos para implementar los mecanismos de participación ciudadana de manera no presencial”. De esta forma, todos los procesos de participación dirigidos por el Senace se adaptarían a dichos nuevos lineamientos. De igual forma, los referidos lineamientos se complementan con los lineamientos que cada sector emitió. Entre ellos se encuentra la “Adecuación de los mecanismos de participación ciudadana de los proyectos de exploración minera”, los “Lineamientos para los mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental de actividades de competencia del Sector Agricultura y Riego durante la vigencia de las medidas sanitarias a consecuencia del brote del COVID -19”, y los lineamientos de "Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos durante la vigencia del Estado de Emergencia en consecuencia del brote del COVID -19". La emisión de dichos instrumentos normativos tuvo como finalidad obtener una adecuación completa del marco regulatoria, sin que ello afectara el derecho de participación ciudadana.

## **2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA BAJO EL CONTEXTO DE EMERGENCIA SANITARIA**

### **2.1. La función normativa del poder ejecutivo en base a la delegación de facultades en materia ambiental**

Mediante la Ley N° 31011, se delegó la facultad de poder legislar al Poder Ejecutivo en diferencias materias, a fin de dar una respuesta más rápida de parte del Gobierno Central, ante el contexto de emergencia sanitaria, acorde a lo establecido por el numeral 4 del artículo 101, y el artículo 104 de la Constitución Política del Perú. En relación a ello, se puede determinar que dos de las materias delegadas están relacionadas al sector ambiente. Una de ellas se puede identificar en el numeral 9, artículo 2 de la referida Ley, mediante el cual se delega la facultad de establecer “medidas que permitan reactivar y promover la agricultura y riego, pesca artesanal y acuicultura, minería, industria, turismo, artesanía y otros afines, así como las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas”.

Se puede evidenciar una delegación clara de materias, y si bien la Ley determina un plazo de 45 días, dicho plazo está directamente relacionado con la duración de la emergencia sanitaria a causa del Covid-19. Ello implica que si la emergencia sanitaria se prolongaba, en tanto era necesaria una actuación rápida en las materias determinadas, el Poder Ejecutivo mantendría su facultad de legislación.

Con la finalidad de la reactivación de los proyectos de inversión, se emitió el DL. N° 1500. En primer lugar, el referido Decreto fue emitido el 11 de mayo de 2020, con lo cual se encontraba dentro del plazo regulado por la Ley N° 31011. Así mismo, sobre la materia de regulación, el contenido del referido Decreto estaba acorde con lo estipulado en el numeral 9 del artículo 2 de la referida Ley. Entonces, se encontraba dentro de las funciones normativas delegadas, incluso al tener un corte ambiental.

Adicionalmente, se puede argumentar que si bien la participación ciudadana no está contenida específicamente como parte de la delegación de funciones normativas, se debe tener en consideración que al mencionar establecer medidas que permitan reactivar la agricultura y riego, pesca artesanal, minería, industria, entre otros, también incluirá a la . participación ciudadana. Dado que para promover un adecuado desarrollo de los proyectos de inversión relacionado a estos sectores, se debe garantizar una adecuada participación de la población.

En otro punto, el Grupo de Trabajo del Congreso de la República encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo a través de los Decretos Legislativos (en adelante Grupo de trabajo del Congreso), al analizar el referido Decreto Legislativo hace una advertencia relacionada sobre el derecho de consulta previa. En primer lugar, el DL. N° 1500 no regula directamente el derecho a la consulta previa. Si bien las modificaciones planteadas sobre los mecanismos de participación implican incluir el factor virtual, lo que podría suponer un cambio drástico en la configuración de la participación ciudadana y si ello limitaría el derecho de participación de la

población, también se debe tener en consideración que el referido Decreto Legislativo determina que se garantizará los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Ello implica que esta modificación de la participación ciudadana no afectaría al desarrollo ni el contenido de la consulta previa. De esta forma, el referido Grupo de Trabajo del Congreso, determinó que el DL N° 1500 estaba dentro de los parámetros generados por la delegación de facultades.

## 2.2. Condiciones de creación del Decreto Legislativo N° 1500

Tal como se desarrolló previamente, el DL N° 1500 tenía como finalidad la reactivación, mejora y optimización de la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público privada. Se debe tener en consideración que dichos proyectos también fueron afectados y paralizados a causa de la ejecución de medidas restrictivas para evitar el contagio masivo del Covid-19. Dicha afectación se dio a causa de que no se podía realizar ninguna actividad relacionada a los proyectos de inversión porque no calificaron al inicio de la emergencia como actividades de necesidad básica.

Dos de las medidas restrictivas de derechos constitucionales fueron la inmovilización social y cuarentena localizada. La primera estaba relacionada con la inmovilización obligatoria de toda persona, con lo cual se le restringía a mantenerse en sus domicilios, exceptuando ciertas salidas vinculadas a servicios y bienes esenciales, como salud. Por ende, no se podía acudir a reuniones con otros fines, como podría ser una charla informativa de un proyecto a realizarse, realizar procedimientos administrativos o la ejecución del proyecto en sí. La segunda medida estaba relacionada con el aislamiento social obligatorio. Si bien al inicio de la emergencia sanitaria estaba focalizado a ciertos departamentos del país, a medida que se desarrollaba dicha emergencia sanitaria los lugares a los cuales se aplicó el aislamiento social también aumentaron.

En otro punto, debido a las medidas restrictivas por la emergencia sanitaria, la desaceleración económica fue uno de los problemas a los que se enfrentó el



país. En base a la data del Banco Mundial, el PIB del Perú sufrió un gran decrecimiento, lo cual impactó directamente en la estabilidad de la economía nacional. En base a ello es que se fundamenta un decreto legislativo que pueda regular temáticas ambientales para poder reactivar los proyectos de inversión. La reactivación de los proyectos relacionados a los sectores de minería, hidrocarburos, entre otros, era de vital importancia, en tanto que representan sectores que generan un importante movimiento en la economía peruana.



Cuadro del Banco Mundial sobre el Crecimiento del PIB (% anual) - Perú

Ante ello, el Decreto Legislativo N° 1500 se volvió una necesidad pública para poder reactivar dicho sector, teniendo en consideración las nuevas implicancias de la emergencia sanitaria; así como tener como prioridad no vulnerar o limitar más allá de lo razonable los derechos de la población. Aunque se presentaron diferentes posiciones en relación a que si mediante dicho Decreto Legislativo

se estaría debilitando la regulación ambiental, en favor de la reactivación económica. Ello en base a que se estaría brindado mayores beneficios y flexibilización a sectores como el minero, cuando en este tipo de actividades se necesitan garantizar los estándares de calidad ambiental, no solo para proteger al ambiente, sino también a la población (Lauracio 2020).

Por otra parte, se tiene que mediante el referido Decreto “la normativa ambiental aplicable al ámbito de la evaluación de impacto ambiental ha buscado adaptarse a las restricciones reales que su implementación significa en medio de una pandemia global como es la emergencia sanitaria que vive nuestro país y el mundo entero” (Aldana 2020). Pero se debe tener claro que esta adaptación debe buscar el punto de equilibrio entre no vulnerar los derechos ambientales y promover la reactivación económica. Por ello, el desarrollo de la aplicación del referido Decreto Legislativo debe buscar este punto de equilibrio.

Las medidas restrictivas establecidas por la emergencia sanitaria afectaban directamente a la ejecución presencial de los mecanismos de participación ciudadana, los cuales estaban regulados previamente. Ello en tanto que los pobladores no podrían acceder a reuniones presenciales con los titulares del proyecto, por ejemplo. En el mismo sentido, los titulares de los proyectos no podrían desplazarse por el territorio peruano para poder realizar los mecanismos de participación, dado que esta actividad (la realización de reuniones presenciales en el marco de procedimientos de evaluación ambiental) no se encontraba dentro de los servicios y bienes esenciales que había establecido el Estado peruano.

En base a ello, se necesitaba una regulación del sector ambiente relacionada a la certificación ambiental y la participación ciudadana, con el objetivo de poder seguir ejecutando los proyectos de inversión, sin vulnerar el derecho de acceso de información y participación de la población. Por ello, se da un fundamento razonable para establecer las medidas de reactivación excepcionales. A razón de que, si se reactivaban los proyectos de inversión públicos, privados o público privados, también es necesario que se pueda ejecutar los mecanismos

de participación, de otra forma se estaría limitando de manera injustificada los derechos de acceso a la información y participación ciudadana relacionada a los proyectos.

No obstante, en la actualidad, dichas condiciones que permitieron el establecimiento del Decreto Legislativo N° 1500 no están presentes en la misma medida en que el año 2020. En primero lugar, respecto a la economía nacional, actualmente no se presenta el mismo nivel de crisis económica a razón del no ejercicio de actividades. En tanto que las restricciones por la emergencia sanitaria han disminuido y con ello se han reanudado la realización normal de las actividades.

En segundo lugar, como se mencionó, las restricciones por la emergencia sanitaria han disminuido. Ello se ha dado en tanto que no nos encontramos frente al mismo nivel de emergencia sanitaria. Como se mencionó en el apartado anterior, la delegación de funciones estaba relacionada directamente con la emergencia sanitaria, y la necesidad de promover las inversiones en nuestro país. Por lo cual, sin estado de emergencia y sin necesidad urgente de reactivación económica, el Decreto Legislativo N° 1500, perdería una de sus principales condiciones de creación.

### 2.3. Regulación sobre participación ciudadana en el DL N° 1500

En relación a la participación ciudadana, el artículo 6 del DL N° 1500 da la facultad de “utilizar medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, según sea posible, y así lo determine la autoridad competente en la evaluación del plan de participación ciudadana o en su modificación”. Asimismo el ámbito de aplicación de este Decreto Legislativo está relacionado a que “debe ser aplicable a todos los inversionistas privados, y no solo a aquellos que, conforme al artículo 2° del DL N°1500, **sean titulares de proyectos de inversión pública, privada y público privada en infraestructura pública y servicios públicos**. Ello considerando, además, que el derecho resguardado a través de mecanismos de participación

ciudadana no se circunscribe a proyectos de infraestructura y servicios públicos” (Caldas, 2020).

En este sentido, el referido Decreto Legislativo faculta al titular de un proyecto poder determinar la aplicación de mecanismos de participación impliquen utilizar medios virtuales y electrónicos. En otras palabras, se faculta a utilizar mecanismos de participación ciudadana no presenciales, lo cual implicó la ampliación de los mecanismos de participación ciudadana previstos por la regulación. Por ejemplo, se implementaron oficinas de información permanentes virtuales, la realización de audiencias públicas de manera virtual, entre otros.

No obstante, se debe tener en consideración que, si bien se genera la facultad de aplicar mecanismos de participación no presenciales, los mecanismos presenciales no fueron excluidos de ser ejecutados. El DL N° 1500 indica que en los casos que no se pudiera asegurar el cumplimiento de los derechos de acceso a la información y participación ciudadana con la ejecución de los mecanismos no presenciales, se podría ejecutar los mecanismos tradicionales, pero respetando los lineamientos de seguridad sanitaria determinados por el Estado.

Bajo ese contexto, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) aprobó “Lineamientos para implementar los mecanismos de participación ciudadana de manera no presencial”. De esta manera, todos los procesos de participación ciudadana dirigidos por Senace se adaptarían a estos nuevos lineamientos. Esto aplicaría para los sectores de Minería, Electricidad, Hidrocarburos, Transporte, Agricultura, Residuos Sólidos, Saneamiento, Pesca, Industria, en relación a las competencias transferidas al Senace.

Como se ha señalado previamente, la declaración de Emergencia Sanitaria en el Perú, y como consecuencia un Estado de Emergencia Nacional, también generó un impacto en la participación ciudadana relacionada a los proyectos de inversión. El DL N° 1500 determinó respecto al desarrollo e implementación de

los mecanismos de participación ciudadana que “se dispone que estos se adecúan, en estricto cumplimiento de las medidas sanitarias establecidas por el Poder Ejecutivo a consecuencia del brote del COVID-19” (Defensora del Pueblo 2020, p. 32). Ello implica un cambio en toda la estructura de la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana, en tanto que se priorizaría toda interacción entre actores que no implique contacto directo.

En ese sentido, se aplicarían mecanismos que no generen un riesgo de propagación del Covid19, pero al mismo tiempo que permitan la ejecución de la participación ciudadana, y con ello no impliquen un perjuicio al desarrollo de los proyectos de inversión. Como consecuencia, se impactó en la delimitación de los mecanismos y medios a utilizarse para implementar la participación ciudadana. Pero estos nuevos mecanismos y medios ha implementarse serán acordes al fin de la participación, el cual está relacionado a que la población tenga acceso a “una información oportuna y adecuada de los impactos ambientales –negativos y positivos– contenidos en el EIA” (Pulgar-Vidal, p. 30).

Uno de los mecanismos no presenciales ejecutados en este contexto fueron las audiencias públicas virtuales. Dichas audiencias públicas se pueden definir como “la oportunidad institucional más importante para garantizar el máximo flujo informativo posible entre los actores de la sociedad y sus propias autoridades con relación a una decisión acotada” (Pulgar-Vidal, p. 31), en tanto que hay una interacción más directa entre los actores y una absolución instantánea de las consultas de la población. Este mecanismo al incluirse el factor no presencial podrá ser visualizado por toda la población que previamente tenga acceso a internet, ya sea por la plataforma que se programó la reunión (zoom, meet, etc.) o mediante el canal de YouTube de Senace.

Al respecto, como parte de las funciones del Senace se tiene la “verificación que el lugar propuesto donde se realiza la Audiencia Pública permita la participación adecuada de la población (...)” (Senace 2016, p. 97). En el caso de audiencias públicas virtuales, el lugar deja de ser un lugar físico específico, para cambiarse por una plataforma virtual que puede ser zoom, meets, transmisión en vivo por Youtube o Facebook, entre otros. Esto implica que

previamente se ha determina que este nuevo lugar virtual es adecuado para la población. Lo cual no solo implica que la población pueda contactarse de manera virtual, sino que dicho espacio facilite la comunicación entre las partes.

Teniendo en consideración los nuevos factores relacionados a los mecanismos no presenciales que implican medios electrónicos, virtuales u otros, como parte del análisis de la Defensoría del Pueblo, se determinó que la autoridad ambiental debe tener en consideración los siguientes aspectos, respecto de la población:

- “Acceso a energía eléctrica, por lo menos, durante la implementación del mecanismo de participación ciudadana.
- Adecuado nivel de acceso, según corresponda, a los servicios de telecomunicaciones, tales como telefonía (fija o móvil), internet (en telefonía móvil y por hogares), televisión (abierta y por cable), y radio (emisoras radiales).
- Acceso a los equipos de telecomunicación, tales como teléfonos fijos o móviles, tablets, computadora, laptop, televisor, radio o equipo de sonido, que permitan hacer uso del servicio en mención” (Defensoría del Pueblo 2020, p. 44)

Respecto a que la autoridad ambiental debe considerar que la población tenga acceso a energía eléctrica, acceso a equipos de telecomunicación necesarios, los cuales requieren de cierto nivel adecuado para poder cumplir con el fin de informar adecuadamente a la población, se ha evidenciado que en ciertas ocasiones no se ha podido corroborar que la población esté en las condiciones de acceder a energía eléctrica o los equipos de telecomunicación. Entonces no se puede asegurar que el mecanismo no presencial aplicado pueda cumplir con la finalidad de poner a disponibilidad de la población involucrada información oportuna y adecuada. Tampoco se puede asegurar que fuera el mecanismo que permita de manera adecuada la comprensión de la información. En tanto

que se podía dar el caso que no pudiera ni siquiera acceder a la información por falta de implemento electrónicos o la propia electricidad.

De los casos analizados por la Defensoría del Pueblo, se obtuvo como resultado que no se habría analizado adecuadamente “los medios disponibles en el entorno, ni el nivel de acceso de la población a los medios propuestos por el titular, para la elección del medio a emplear en la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, la cual contempla convocatoria y/o difusión, desarrollo y recepción de aportes, consultas, observaciones derivados de la participación ciudadana” (Defensoría del Pueblo 2020, p.40). Entonces se puede denotar que se presentaron dificultades al momento de identificar los mecanismos a aplicar, en tanto que no se tomaron en cuenta los nuevos factores importantes para poder determinar la viabilidad de un mecanismo de participación. A pesar de existir los lineamientos planteados por el Senace, se puede evidenciar que se presentaron dificultades al momento de aplicación, los cuales generaron un cierto nivel de vulneración en los derechos de acceso a la información y participación ciudadana de la población.

Ante lo identificado por la Defensoría del Pueblo, nos encontrábamos ante un escenario que estaría vulnerando uno de los lineamientos de aplicación de los mecanismos, el cual es la transparencia y buena fe. Para Senace, “es importante que, antes de la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana se defina con claridad el objetivo de cada etapa de la evaluación del impacto ambiental, el grado de participación previsto y los canales de comunicación y absolución de observaciones y comentarios derivados de estos espacios; y exhortar a los actores a participar de manera respetuosa, responsable y de buena fe” (Senace 2018, p. 19). Pero no se puede asegurar la participación respetuosa, responsable y de buena fe de la población, si dicha población no tienen acceso a un nivel mínimo de energía o los medios para poder conectarse a una audiencia pública o taller participativo.

En ese sentido, por las evidencias identificadas, la ejecución de los mecanismos no presenciales presentaron una vulneración al contenido de los derechos de acceso a la información y participación pública, al no poder

cumplirse el fin de dichos derechos, relacionados a un acceso a la información de manera oportuna y adecuada. No se tuvo en consideración la existencia de nuevas barreras a un acceso adecuado de la información, lo cual impacta en un adecuado ejercicio del derecho a la participación ciudadana.

Es evidente la existencia de dificultad en la aplicación de los mecanismos no presenciales, y más aún los virtuales. Ello en tanto que no se tuvieron en consideración variables como el nivel del conocimiento de la población sobre los medios no presenciales o identificar cómo garantizar que existe el mayor acceso posible de la población, al usar otros medios de comunicación como la televisión o radio. Sin embargo, en tanto las medidas restrictivas relacionadas a la emergencia sanitaria iban disminuyendo, la aplicación del artículo 6 del DL N° 1500 también se iba transformando y mejorando.

Al año 2022, no se puede negar que muchas de las observaciones generadas por la Defensoría del Pueblo en el año 2020 fueron tomadas en consideración. A ello se le debe sumar el hecho que la disminución de medidas restrictivas, como el aislamiento obligatorio de las poblaciones, permitió que los mecanismos de participación ciudadana no presenciales logran incluir versiones mixtas de los mecanismos de participación. De esta forma, se buscó subsanar las deficiencias de una aplicación exclusiva de mecanismos no presenciales. De modo que se mantuvo los beneficios de la no presencialidad y virtualidad, pero se buscó nuevas estrategias para no afectar los derechos de la población.

### **3. IMPLICANCIA DEL DL N° 1500 EN REGULACIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

#### **1.1. Naturaleza temporal del DL N° 1500, relacionado al estado de emergencia**



El DL N° 1500 desarrolla que mediante la declaración de Emergencia Sanitaria, mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA, se generó la determinación de medidas de prevención y control del Covid19. Pero también se desarrolla que es bajo la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional, mediante DS N° 044-2020-PCM, lo que se emiten medidas como el aislamiento social obligatorio, las cuales afectaban a la promoción y ejecución de los proyectos de inversión. En ese sentido, son dos figuras diferentes que sustentarían la vigencia del DL N° 1500, y lo por lo tanto el DL tiene una naturaleza temporal condicionada a la existencia de las dos premisas antes mencionadas.

En la actualidad, mediante DS N° 016-2022, de fecha 26 de octubre de 2022, se derogó el Estado de Emergencia Nacional, el cual estaba determinado por las circunstancias que afectaban la vida y salud de la población a consecuencia del Covid19, y se estableció nuevas medidas para el restablecimiento de la convivencia social, sus prórrogas y modificaciones. De esta forma, se derogó todas las medidas iniciales de carácter estricto, como el aislamiento social obligatorio, entre otros, y determina que se deberán implementar nuevas medidas para restablecer la convivencia social. Lo cual también implica la eliminación de toda barrera que no permitiría el adecuado desarrollo de los proyectos de inversión, a los cuales hace referencia el DL N° 1500.

Por otra parte, el Estado de emergencia sanitaria aún está vigente, según lo determinado por el DS N° 015-2022-SA, hasta el 25 de febrero de 2023. Mediante la nueva prórroga, y por ende vigencia a la fecha del Estado de emergencia sanitaria, se tiene como finalidad mantener las disposición normativas que ayuden a poder reducir un potencial impacto negativo en la salud y bienestar de la población peruana, a causa del Covid19. Entonces no implica directamente una restricción de los derechos de la población, que puedan impactar negativamente en la economía del país y desarrollo de los proyectos de inversión.

La exposición de motivos del DL N° 1500, en base a los mecanismos de participación ciudadana, detallan que los referidos mecanismos requieren un contacto directo con las comunidades para poder ser ejecutados. Por lo cual,

era necesario la implementación de mecanismos no presenciales, como los virtuales. Asimismo, se indica que bajo la premisa de la Emergencia Sanitaria, era “necesario adoptar medidas que viabilicen los procesos de participación ciudadana sin poner en riesgo la salud de las personas y garantizando su participación en los procesos de evaluación de impacto ambiental” (Fundamento 102 de la Exposición de Motivos - PCM).

En ese sentido, un factor decisivo para la creación del DL N° 1500 era la necesidad de mecanismos de participación ciudadana sin contacto directo, para así no poner en riesgo la integridad de la población. Por lo cual, se puede deducir que para determinar la derogación del Estado Nacional de Emergencia, se ha identificado que con el desarrollo normal de las actividades de las personas, ya no se está poniendo en riesgo su salud. Por ende, no hay motivación para restringir sus derechos o generar facultades que limiten el ejercicio estructurado del derecho de participación ciudadana, lo cual implica que se pueden ejecutar mecanismos participación ciudadana presenciales.

De igual forma, la exposición de motivos del DL N° 1500 especifica que esta facultad de aplicar mecanismos no presenciales estará vigente mientras se mantengan las medidas sanitarias impuestas por la Autoridad de Salud, bajo el contexto de Covid. En este punto, se resalta la naturaleza temporal del referido DL. Por lo que al no mantenerse las medidas sanitarias referidas, debido a la derogación del Estado de Emergencia Nacional, y siendo que las medidas de Emergencia sanitaria no implican un obstáculo para el desarrollo normal de los mecanismos de participación, se puede inferir que el DL N° 1500 ya no mantendría su motivo principal de existencia. Con ello, su vigencia temporal llegaría a su fin, y se deberá adecuar al nuevo marco legal vigente, lo cual incluye la derogación del Estado Nacional de Emergencia.

## 1.2. Importancia de la presencialidad en la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana

Como se ha desarrollado a lo largo del presente trabajo, la participación ciudadana implica poder lograr involucrarse de manera activa y consciente, para poder lograr integrar las diferentes posturas sobre un proyecto de inversión y los impactos ambientales. De esta forma, la autoridad administrativa podrá tomar en consideración dichos puntos para tomar una decisión que salvaguarde los intereses y derechos de todas las partes involucradas. Es así que para el SENACE, la participación ciudadana es un “proceso, un derecho y una oportunidad para promover que la población manifieste sus opiniones, dudas y preguntas respecto de un proyecto de inversión” (2016, p. 8). Y a los mecanismos de participación los define como “instrumentos destinados a la difusión de información y generación de espacios para la formulación de opiniones, observaciones, sugerencias, comentarios y otros aportes” (Senace 2016, p.8).

De esta forma se tiene que el objetivo que estos mecanismos deben cumplir, es el dar “acceso a la información oportuna y adecuada de los impactos ambientales –negativos y positivos– contenidos en el EIA” (Pulgar-Vidal, p. 30). Por lo tanto, se debe valorar que mediante la presencialidad existen ciertos factores que no se pueden reemplazar con medios virtuales. Tal lo indicado en capítulos previos, como parte del análisis de la Defensoría del Pueblo, se determinó que ciertas poblaciones “no tenía acceso a energía eléctrica, o un adecuado nivel de acceso, a los servicios de telecomunicaciones, tales como telefonía (fija o móvil), internet (en telefonía móvil y por hogares), televisión (abierta y por cable), y radio (emisoras radiales), incluso no tenían acceso a los equipos de telecomunicación, tales como teléfonos fijos o móviles, tablets, computadora, laptop, televisor, radio o equipo de sonido” (Senace 2020, p. 44).

Teniendo en consideración dichos factores, no se puede asegurar que el mecanismo no presencial aplicado pueda cumplir con la finalidad de poner a disposición información oportuna y adecuada para la población. Por lo cual, se vuelve una necesidad requerir a la presencialidad de los mecanismos de participación, para poder asegurar que la información pueda llegar a la población objetivo. De igual forma que dicha población pueda hacer sus aportes de manera oportuna. Se debe considerar que la presencialidad en los

mecanismos de participación en el Perú aún representa la generación de un ambiente que facilita el acceso oportuno a la información, debido a la dificultad de acceder a servicios públicos como electricidad ininterrumpida o por la necesidad de una comunicación no verbal que acompañe a la explicación que dan los titulares de los proyectos.

En este punto, se debe tener en cuenta la característica que la participación de ser justa y abierta al diálogo. Lo cual implica que dentro del foro se pueda lograr incluir a las partes y generar una buena vía de comunicación, previendo información y, abriendo la discusión y debate (Mathope y Toteng 2015, p.6). Por lo cual, existen ciertos puntos que no se pueden reemplazar, y se vuelve necesaria la presencialidad en los mecanismos de participación ciudadana.

Ello se vuelve más evidente bajo el contexto peruano que presenta diferentes brechas, como el acceso a medios tecnológicos o acceso a electricidad. Adicionalmente, no se puede denegar la influencia positiva que genera una comunicación presencial, y el contacto directo entre los diferentes actores relacionados al proyecto. Lograr una comunicación activa es una clave fundamental para lograr que toda la población logre comprender toda la información presentada. Lastimosamente, la virtualidad presenta brechas para poder verificar que dicha comunicación activa está presente, y que realmente se esté internalizando la información presentada. En muchos casos, mediante mecanismos virtuales, ni se dará contacto visual entre los representantes del proyecto y la población. Por ello, es tan importante mantener la presencialidad, y lograr una mayor efectividad de los mecanismos de participación ciudadana en la evaluación ambiental.

### 1.3. Propuesta normativa: ¿Qué se debe hacer?

A lo largo del presente trabajo, se ha podido identificar que las condiciones que fundamentaron al DL N° 1500 ya no se mantienen, debido a los cambios tanto en la legislación como en el estado actual de la emergencia sanitaria. De igual

forma, si bien al inicio de la aplicación del referido Decreto Legislativo respecto a la participación ciudadana en los estudios ambientales se ha enfrentado a diferentes dificultades, en razón de la falta acceso a energía o medios de telecomunicación, también con el paso del tiempo, se puede destacar que la aplicación de mecanismos no presenciales, como los virtuales, también ha implicado la inserción de un nuevo enfoque de los mecanismos de participación.

Por ello, se puede concluir que la ejecución de mecanismos de participación ciudadana no presenciales aplicados bajo el contexto de la evaluación ambiental han tenido resultados tanto negativos como positivos. En ese sentido, corresponde identificar cuáles son las consecuencia normativas del Decreto Legislativo, ante este nuevo contexto normativo que nos encontramos.

En primer lugar, se puede hacer una análisis de que si bien el Decreto Legislativo se dio bajo un contexto específico, eso no implicaría que al no encontrarse bajo ese contexto se deba derogar dicha normativa. Ello en base a que lo que regula el Decreto en relación a participación ciudadana es una facultad que le da al titular de los proyectos, pero sigue siendo la autoridad competente la que analizará si el mecanismo no presencial planteado es el más adecuado para la población. Por lo cual, dicha facultad no implicaría una afectación a los derechos de la población, porque la entidad competente aún tiene mecanismos para velar por la protección de dichos derechos.

En ese mismo sentido, se tiene en consideración que si bien el Decreto se emitió para fomentar los proyectos de inversión a razón de la crisis económica a causa de Covid19, también fue fundamentado en la delegación de funciones hacia el Poder Ejecutivo. Entonces, se puede interpretar que esta delegación de funciones no implica que cuando ya no se vigente automáticamente toda la regulación generada se deroga, porque tuvo una sustentación, y es supervisada por el mismo Congreso. Por ende, al ser la facultad de implementación de mecanismos no presenciales una ampliación de posibilidad

y beneficios tanto para el titular como la población, se debe considerar que se mantiene la vigencia del Decreto Legislativo.

En segundo lugar, se puede obtener una interpretación estricta que al no encontrarse vigente el Estado Nacional de Emergencia que emitió las medidas sanitarias restrictivas, se estaría derogado tácitamente el DL N° 1500. Implicaría que al no estar vigentes los fundamentos que crearon dicha flexibilización de la aplicación de la regulación en materia de participación ciudadana, y que a razón de que aún existen deficiencias para la aplicación adecuada de los mecanismos de participación no presenciales, más aún en el caso de los virtuales, ya no debe seguir vigente dicho Decreto Legislativo. De no ser considerada su derogación tácita, se debe derogar para poder obtener seguridad jurídica antes una interpretación errónea del marco normativo.

En tercer lugar, se puede dar el escenario de adecuación del Decreto Legislativo al marco legal vigente, lo cual incluye la derogación de la declaratoria del Estado Nacional de Emergencia. No se puede negar que el escenario en el cual se emitió el DL 1500 fue un escenario de emergencia, sino también por la necesidad se tuvo que tener celeridad en la emisión de dicho decreto. En ese sentido, al identificarse que los fundamentos expresados adicionalmente en la exposición de motivos, ya no están vigentes en la actualidad y que se ha modificado el marco normativo, se debe adecuar el DL N° 1500 a dicho marco normativo.

Esta adecuación no implicaría una completa derogación, sino más bien es una oportunidad para mejorar lo regulado e incluir en nuestro marco normativo. Como se ha mencionado en el presente trabajo, los mecanismos de participación virtuales han implicado también una nueva visión sobre la aplicación y los alcances. Por ello, denegar dichos beneficios sería contraproducente para la regulación y el avance en el sector ambiente. Es por ello que esta adecuación del Decreto se puede acompañar de la necesidad de actualizar los reglamentos de participación ciudadana de los diferentes sectores.

Un ejemplo de lo que implicaría la adecuación se puede encontrar en el Reglamento de Participación ciudadana del sector industria, el cual es el único reglamento que ha incluido como mecanismo de participación ciudadana complementario a un mecanismo virtual. Con ello, se puede satisfacer dos necesidades: la urgencia de actualizar el marco jurídico sobre participación ciudadana, y la adecuación del DL N° 1500. De esta manera, mediante un análisis más detallado durante el proceso de actualización de los reglamento, se puede identificar cómo debe darse la adecuada regulación de los mecanismos no presenciales como los virtuales. Para que con ello al incluirlos en nuestro marco normativo no genere más brechas como paso al inicio de la aplicación del DL durante el año 2020.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Las condiciones que fundamentaron las medidas excepcionales dispuestas mediante el Decreto Legislativo N° 1500 a la fecha no se mantienen intactas. Ello en base a que la condición principal que era el nivel de la emergencia sanitaria que presentaba el Perú, en la actualidad no se mantiene. De igual forma, el impacto negativo generado por la pandemia no es el mismo que a inicios de la emergencia sanitaria. Por lo cual, se debe volver a evaluar la pertinencia y validez del Decreto Legislativo N° 1500 en la actualidad.

Con la derogación del Estado de Emergencia Nacional, también se han dejado sin efectos muchas medidas sanitarias que estaban directamente relacionadas a dicho Estado de Emergencia. Si bien la Emergencia sanitaria aún es vigente, las medidas relacionadas no implican una limitación de los derechos. Más bien implican como un sistema de prevención ante la posibilidad de volver a estar en un contexto crítico a causa de Covid19. Por lo que el Decreto Legislativo N° 1500 debe cumplir con su naturaleza temporal, y tener que adecuarse al marco normativo vigente.

En otro punto, en relación a la participación ciudadana, si bien con la implementación del Decreto Legislativo N° 1500 se han presentado diversas críticas y advertencias relacionadas a la vulneración del derecho de participación de la población, también se debe tener en consideración que con el desarrollo de los mecanismos virtuales se ha generado una nueva visión de la participación ciudadana. Se debe destacar lo positivo que ha generado la introducción de nuevos mecanismos de participación, y poder construir una adecuada regulación que pueda introducir estos mecanismos de participación de manera permanente.

Ante ello, al referirnos a una adecuación de los regulado por el Decreto Legislativo N° 1500, no implica directamente una derogación de todo lo estipulado en dicho instrumento normativo. Basándonos en el contexto actual de la regulación de participación ciudadana en el sector ambiental, se ha podido observar que muchos de los instrumentos normativos necesitan una actualización urgente. Mantener una regulación que no se adecua a las necesidad e intereses actuales de la población, también repercuten en la adecuada ejecución de sus derechos, y en este caso del derecho de participación ciudadana en las evaluación ambientales.

Por ello, se debe incentivar la actualización de los Reglamentos de Participación ciudadana de los diferentes sectores relacionados al sector ambiental. De esta forma, se puede incluir factores positivos como la publicación virtual de las audiencias públicas, dentro de la nueva regulación de la participación ciudadana. Todo ello sin dejar de lado los mecanismos de participación ciudadana de contacto directo. En base a que no se puede dejar de lado el nivel de efectividad que tienen para poder lograr la finalidad de la participación ciudadana.

## **BIBLIOGRAFÍA**



Aldana, Martha. (2020). Hidrocarburos: Derecho ambiental en tiempos de pandemia. Revista Energia.pe  
<https://revistaenergia.pe/hidrocarburos-derecho-ambiental-en-tiempos-de-pandemia-2/>

Barrutia, I., Sánchez, R. y Silva, H. (2021). Consecuencias económicas y sociales de la inamovilidad humana bajo COVID-19 caso de estudio Perú. *Lecturas de Economía*, 94, p. 285-303.  
[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-25962021000100285#:~:text=Seg%C3%BAAn%20el%20informe%20del%20Instituto,restricciones%20de%20intercambio%20con%20EE](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-25962021000100285#:~:text=Seg%C3%BAAn%20el%20informe%20del%20Instituto,restricciones%20de%20intercambio%20con%20EE)

Caldas, Jenny (2020). Normas ambientales en medio de la pandemia. Más confusión que claridad, el Decreto Legislativo N° 1500. *Enfoque Derecho*.  
<https://www.enfoquederecho.com/2020/06/11/normas-ambientales-en-medio-de-la-pandemia-mas-confusion-que-claridad-el-decreto-legislativo-n1500/>

Castillo, G. (2009). Concepciones de participación ciudadana en la minería peruana. *Coyuntura. Análisis Económico y Social de Actualidad*, 14-19.

Congreso de la República. (2001, 20 de abril). Ley N° 27446, Ley del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental.  
<https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-27446.pdf>

Congreso de la República. (2005, 13 de octubre). Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.  
<https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-28611.pdf>

Congreso de la República. (2020). Informe del grupo de trabajo recaído en el Decreto Legislativo N° 1500. Periodo de sesiones 2020-2021.  
[https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/ConstitucionReglamento/files/informe\\_dl\\_1500-2020.pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/ConstitucionReglamento/files/informe_dl_1500-2020.pdf)

Defensoría del Pueblo. (2020). Participación ciudadana ambiental en tiempo de Covid-19. Recomendaciones para garantizar la protección de derechos en la evaluación del impacto ambiental de proyectos de inversión (Informe de Adjuntía N° 03-2020-DP/AMASPPI.MA).

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/09/INFORME-DE-ADJUNTIA-N%C2%B0-003-2020-DP-AMASPPI.MA-1.pdf>

Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros. (2021). Capacitación: Adecuación de los mecanismos de participación ciudadana de los proyectos de exploración minera en aplicación al D.L. 1500. [Presentación de diapositivas]  
<https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Capacitacion%20DL%201500.pdf>

Mathope, Goitseone, and Toteng, Elisha N. (2015). Public participation in environmental impact assessment: review of 2005 to 2010 Legislative and Policy Framework and its compatibility to international best practice. *Botswana Notes and Records*, 47, 79-91

<https://www.jstor.org/stable/10.2307/90024306>

Ministerio de Ambiente. (2009, 16 de enero). Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento sobre Transparencia Acceso a la información pública ambiental y Participación y Consulta ciudadana en Asuntos Ambientales.

[https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds\\_002-2009-minam.pdf](https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds_002-2009-minam.pdf)

Ministerio de Ambiente. (2009, 24 de septiembre). Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental.

<https://www.senace.gob.pe/download/senacenormativa/NAG-2-04-DS-019-2009-MINAM.pdf>

Ministerio de Agricultura y Riego. (2020, 24 de julio). Lineamientos para los mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental de actividades

de competencia del Sector Agricultura y Riego durante la vigencia de las medidas sanitarias a consecuencia del brote del COVID -19.

[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1113252/Anexo - Lineamientos para los mecanismos de participaci%C3%B3n ciudadana en la gesti%C3%B3n.pdf?v=1596199137](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1113252/Anexo_-_Lineamientos_para_los_mecanismos_de_participaci%C3%B3n_ciudadana_en_la_gesti%C3%B3n.pdf?v=1596199137)

Ministerio de Energía y Minas. (2008, 26 de mayo). Decreto Supremo N° 028-2008-EM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero.

<http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/ogp/legislacion/ds028-2008.pdf>

Ministerio de Energía y Minas. (2008, 24 de junio). Decreto Ministerial N° 304-2008-MEM/DM, Resolución Ministerial que regula el proceso de participación ciudadana en el sub sector minero.

[http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgaam/legislacion/RM\\_304\\_2008\\_MEM\\_DM.pdf](http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgaam/legislacion/RM_304_2008_MEM_DM.pdf)

Ministerio de Energía y Minas. (2010, 21 de mayo). Resolución Ministerial N° 223-2010-MEM-DM, Resolución Ministerial mediante la cual se aprueban los Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades Eléctricas.

<https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGGAE/ARCHIVOS/RM-223-2010-MEM-DM.pdf>

Ministerio de Energía y Minas. (2019, 04 de enero). Decreto Supremo N° 002-2019-EM, Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/reglamento-de-participacion-ciudadana-para-la-realizacion-de-decreto-supremo-n-002-2019-em-1728967-2/>

Ministerio de Energía y Minas. (2020) Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos durante la vigencia del Estado de Emergencia en consecuencia del brote del COVID -19.

<https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGAAH/Publicacion/Participacion%20C3%83%C2%B3n%20Ciudadana%20para%20Actividades%20de%20Hidrocarburos%20en%20el%20marco%20del%20Covid.pdf>

Ministerio de la Producción. (2022, 22 de setiembre). Decreto Supremo N° 014-2022-PRODUCE, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Participación ciudadana de la Gestión Ambiental de la Industria Manufacturera y Comercio Interno.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-participacion-c-decreto-supremo-n-014-2022-produce-2108690-1/>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2020, 10 de mayo). Decreto Legislativo N° 1500, Decreto Legislativo que establece medidas especiales para reactivar, mejorar y optimizar la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público privada ante el impacto del covid-19

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-establece-medidas-especiales-para-r-decreto-legislativo-n-1500-1866220-1/>

Pulgar-Vidal, M., y Aurazo, A. (2003). Mejorando la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental en minería.

[https://biblioteca.spda.org.pe/biblioteca/mcatalogo/data/20200217094811\\_libro%20mineria.pdf](https://biblioteca.spda.org.pe/biblioteca/mcatalogo/data/20200217094811_libro%20mineria.pdf)

Queirolo Romero, A. P. (2019). Breves comentarios a los mecanismos implementados para la participación ciudadana efectiva dentro de la certificación ambiental por parte de Senace. *THEMIS Revista De Derecho*, (74), 77-90.

<https://doi.org/10.18800/themis.201802.010>

Servicio Nacional de Certificación ambiental para las inversiones sostenibles (2016). *Manual para la Evaluación de Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d)*.

<https://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2016/10/manual-mineria-mhk2.pdf>

Servicio Nacional de Certificación ambiental para las inversiones sostenibles (2016). *Herramientas de Gestión Social para la certificación ambiental*.

<https://www.senace.gob.pe/download/senacepublicaciones/herramientas-sociales-vf.pdf>

Servicio Nacional de Certificación para las inversiones sostenibles (2018). Guía de participación ciudadana con enfoque intercultural para la certificación ambiental.

<https://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/PUBL-GUIA-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA-CON-ENFOQUE-INTERCULTURAL-PARA-LA-CERTIFICACION-AMBIENTAL.pdf>

Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles. (2020). Lineamientos para implementar los mecanismos de participación ciudadana de manera no presencial. [Seminario Web].

<https://youtu.be/WOQC-yISTJw>

Shack, Nelson, y Arbulú, Aura (2021). Una aproximación a los mecanismos de participación ciudadana en el Perú. *Documento de Política en Control Gubernamental*. Contraloría General de la República. Lima, Perú.

Valencia, A. (2018). Participación ciudadana en la evaluación ambiental del sector minero en el Perú: análisis de las dinámicas participativas e incorporación del enfoque de género.