



**Defensoría
del Pueblo**

PARTICIPACIÓN CIUDADANA AMBIENTAL EN TIEMPOS DE COVID-19

Recomendaciones para garantizar la protección de derechos en la evaluación del impacto ambiental de proyectos de inversión



Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali 394-398 Lima
Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico:
consulta@defensoria.gob.pe
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Lima, Perú, 07 de setiembre de 2020
Diseño de la Carátula: Troy Loayza Márquez

Informe de Adjuntía N° 03-2020-DP/AMASPPI.MA, *Participación ciudadana ambiental en tiempos de COVID-19. Recomendaciones para garantizar la protección de derechos en la evaluación del impacto ambiental de proyectos de inversión*

Elaboración: Tania García López
Comisionada del Área de Medio Ambiente
tgarcia@defensoria.gob.pe

Fiorella Gamarra Mozo
Consultora
prov4_adjsp@defensoria.gob.pe

Diana Mejía Mendoza
Consultora
prov6_adjsp@defensoria.gob.pe

Coordinación y
revisión: Lisette Vásquez Noblecilla
Jefa del Área de Medio Ambiente
lvasquez@defensoria.gob.pe

Aprobación: Alicia Abanto Cabanillas
Adjunta para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas
aabanto@defensoria.gob.pe

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
---------------------	----------

CAPÍTULO I

SITUACIÓN ACTUAL DE LA NORMATIVA DESTINADA A LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ASUNTOS AMBIENTALES

1.1 ¿Qué implica un adecuado ejercicio del derecho a la participación ciudadana?	9
1.2 ¿Qué debe garantizarse en la implementación adecuada de los mecanismos de participación ciudadana?	9
1.3 Derecho de acceso a la información pública ambiental y su relación con el derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental	10
1.4 La participación ciudadana en el marco del proceso de evaluación del impacto ambiental	17
1.4.1 La obligación de aprobar y/o actualizar los reglamentos de participación ciudadana	17
1.4.2 La regulación de los mecanismos de participación ciudadana en los Reglamentos de Protección Ambiental	21
1.4.3 La necesidad de establecer mecanismos de monitoreo y evaluación de la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana	25
1.5 La importancia de la ratificación del Acuerdo de Escazú para la protección del derecho a la participación ciudadana	27

CAPÍTULO II

EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS ESTATALES PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO ACTUAL DE LA PANDEMIA POR EL COVID-19

2.1 Las medidas aprobadas por el Decreto Legislativo N° 1500, en materia de participación ciudadana	31
2.2 La implementación del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1500	37
2.2.1. Hallazgos respecto a la elección del medio para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana	39
2.2.2. Hallazgos respecto al análisis del acceso a los medios a emplear para la transmisión de talleres participativos y audiencias públicas	44
2.2.3. La importancia de considerar el conocimiento de la población en el uso de los medios elegidos para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana	48
2.2.4. La necesidad garantizar el mayor acceso posible de la población a través del uso de distintos medios de comunicación	49

-
- 2.2.5. La necesidad de contar, como mínimo, con información a nivel distrital del ámbito de influencia del proyecto 51
- 2.2.6. La necesidad de garantizar un nivel mínimo de acceso al medio de implementación electrónico, virtual u otro medio de comunicación y el intercambio de opiniones, información y/o comentarios en el proceso de participación ciudadana 54
- 2.3 La necesidad de precisar la exigibilidad de la modificación del Plan de Participación Ciudadana 59

CAPÍTULO III

LOS CRITERIOS SANITARIOS PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DEL COVID-19 DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN PRESENCIAL DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- 3.1 La necesidad de contar con la opinión previa vinculante de la autoridad de salud competente sobre los planes de participación ciudadana 64
- 3.2 La necesidad de establecer criterios sanitarios para la prevención y control del COVID-19 durante la implementación presencial de los mecanismos de participación ciudadana 67
- 3.3 La necesidad de coordinar con la autoridad de salud competente cuando no sea exigible el Plan de Participación Ciudadana 71

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

Unos de los fundamentos del desarrollo sostenible es el equilibrio entre el crecimiento económico, el cuidado del ambiente y el bienestar social. Para lograr este fin, los países han adoptado una serie de medidas destinadas a garantizar la protección de derechos en el marco de la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de inversión.

Los beneficios de la ejecución de proyectos de inversión son diversos. Algunos de ellos buscan la prestación adecuada de servicios públicos a la población, otros generan beneficios a través de la movilización de la economía, la generación de empleo, los recursos destinados a los gobiernos regionales, entre otros.

Sin perjuicio de estos beneficios, la ejecución de estos proyectos genera modificaciones a las condiciones ambientales y sociales de la población del área de influencia, por lo que es de especial interés que estos proyectos se implementen garantizando la protección de sus derechos, como resultado de una adecuada evaluación del impacto ambiental y del estricto cumplimiento de la normativa aplicable.

En esa línea, nuestro marco jurídico vigente reconoce el derecho de toda persona a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones relativas al ambiente y sus componentes. Sobre este punto, cabe señalar que el ejercicio de este derecho en el marco del proceso de evaluación del impacto ambiental, reviste de mucha importancia porque permite a la población contribuir en el proceso de toma de decisiones referidos al ambiente, como los vinculados a proyectos de inversión.

No obstante esta previsión normativa; en el año 2016, en el marco de la Evaluación de Desempeño ambiental al Perú, llevada a cabo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se detectaron dificultades en el acceso a la información ambiental debido, entre otros, a la carencia de tecnología, el idioma que se utiliza en un país plurilingüístico, la capacidad de comprensión de la información técnica y el aislamiento territorial, por lo que se recomendó a nuestro país mejorar la eficacia de los mecanismos de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental.¹

Sumado a ello, en el 2017, la Defensoría del Pueblo difundió los resultados de la supervisión efectuada respecto de la implementación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) y detectó, entre otros, un mínimo cumplimiento respecto de la obligación por parte de las autoridades sectoriales competentes de regular los procesos de participación ciudadana.

Esta situación, sumada a la alta tasa de conflictividad socioambiental que reporta la Defensoría del Pueblo cada mes, la cual casi alcanza el 70% del total de conflictos sociales activos en el país, evidencia la urgente necesidad de que el Estado peruano priorice la adopción de medidas destinadas

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Evaluaciones del desempeño ambiental PERÚ. Aspectos destacados y recomendaciones. En: <https://www.oecd.org/environment/country-reviews/16-00313%20Evaluacion%20desempeno-Peru-WEB.pdf>

a mejorar los procesos de participación ciudadana, cautelando de esta manera los derechos de las personas, con especial énfasis de aquellas en situación de vulnerabilidad, como la población indígena.

Esta labor cobra mayor relevancia en el contexto actual de pandemia por el COVID-19, en el que el Gobierno del Perú declaró la Emergencia Sanitaria, así como el Estado de Emergencia Nacional, a través de los cuales se establecieron diversas medidas destinadas a prevenir y controlar la propagación del virus, lo que implica mayores desafíos para garantizar la adecuada protección del derecho a la participación ciudadana, sin poner el riesgo el derecho a la salud de las personas.

Por este motivo, es necesario realizar un análisis de las medidas adoptadas por el Estado peruano para garantizar el derecho a la participación ciudadana en el contexto actual de pandemia por el COVID-19, en el marco de las acciones de promoción de la ejecución de los proyectos de inversión, a fin de contribuir con la mejora de dichas medidas, a través de las recomendaciones que en el presente informe se formulan.

Competencia de la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo es un órgano constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de las personas y la comunidad, así como de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la población, de conformidad con lo establecido en el artículo 162 de la Constitución Política del Perú y el artículo 1 de su Ley Orgánica, Ley N° 26520.

La función de supervisión que realiza la Defensoría del Pueblo se desarrolla ante la actuación de la administración pública y debe entenderse, en última instancia, como una de colaboración con el buen funcionamiento del aparato del Estado en general, con miras a la realización efectiva de los derechos fundamentales de la persona y de la comunidad.

Para el cumplimiento de dicha labor, puede iniciar de oficio o a pedido de parte investigaciones de carácter general con la finalidad de abordar temas de especial relevancia o trascendencia para la vigencia de los derechos fundamentales y la consolidación del sistema democrático, que se expresan a través de los informes que emite la Defensoría del Pueblo.

Como resultado de esa investigación, elabora informes que contienen recomendaciones, las cuales son transmitidas a las autoridades competentes y a los interesados. Las actuaciones de la Defensoría del Pueblo buscan obtener resultados positivos para la plena vigencia de los derechos fundamentales de todos los peruanos y peruanas.

Uno de los temas de especial relevancia es la necesidad de adoptar medidas destinadas a garantizar el goce efectivo del derecho a la participación ciudadana en el marco de los procesos de evaluación del impacto ambiental de proyectos de inversión, sin poner en riesgo el derecho a la salud de las personas en el contexto actual de la pandemia por COVID-19. Por lo expuesto, el presente informe contiene los resultados de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo sobre las acciones del Estado en esta materia.

Objetivos del Informe

Los objetivos del presente documento son los siguientes:

- a) Evaluar las acciones estatales destinadas a garantizar el goce efectivo del derecho a la participación ciudadana en el marco de los procesos de evaluación del impacto ambiental de proyectos de inversión, bajo el contexto de la pandemia causada por el COVID-19, sin poner en riesgo el derecho a la salud de las personas.
- b) A través de las recomendaciones contenidas en el presente informe, se busca promover medidas estatales destinadas a la protección del derecho a la participación ciudadana en los procesos de evaluación del impacto ambiental de proyectos de inversión, en el contexto de la pandemia causada por el COVID-19, así como del derecho a la salud en el marco de la implementación de los mecanismos de participación ciudadana que forman parte de estos procesos.

Metodología y Aspectos Supervisados

El presente documento es el resultado de una investigación sobre el estado actual de la gestión estatal para la protección del derecho a la participación ciudadana, en el marco de la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de inversión, en el contexto de la pandemia causada por el COVID-19. De acuerdo con ello, esta investigación se realizó de la siguiente manera:

- a) Revisión del régimen normativo aplicable a la participación ciudadana, en el marco de la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de inversión.
- b) Revisión del Decreto Legislativo N° 1500 y otra normativa emitida durante la pandemia causada por el COVID-19, que establece medidas sanitarias, las cuales resultan aplicables a la participación ciudadana en el marco de la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de inversión, al 2 de setiembre de 2020.
- c) Identificación de obligaciones y entidades responsables de implementar el marco normativo aplicable a la participación ciudadana, en el proceso de la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de inversión, el Decreto Legislativo N° 1500 y otro marco normativo emitido durante la pandemia causada por el COVID-19, que establece medidas sanitarias y que resulte aplicable.
- d) Recopilación de información sobre los avances y cumplimiento de obligaciones a cargo de las entidades de alcance nacional competentes, a través de la información disponible en los portales institucionales oficiales, al 2 de agosto de 2020.
- e) Revisión de resoluciones de aprobación de los planes de participación ciudadana aprobados o modificados por el Servicios Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles en el periodo comprendido entre el 22 de mayo al 2 de agosto de 2020.
- f) Análisis de los hallazgos de la supervisión.

- g) Elaboración de informe.

Estructura del Informe

Según lo expuesto, el primer capítulo del Informe de Adjuntía N° 003-2020-DP/AMASPPI.MA aborda la situación actual de la normativa destinada a la protección del derecho a la participación ciudadana en asuntos ambientales. El segundo capítulo desarrolla la evaluación de las medidas estatales para garantizar la participación ciudadana en el contexto actual de la pandemia por el COVID-19 y su implementación. Finalmente, el tercer capítulo plantea los criterios sanitarios para la prevención y control del COVID-19, que deben considerarse durante la implementación presencial de los mecanismos de participación ciudadana.

CAPÍTULO I

SITUACIÓN ACTUAL DE LA NORMATIVA DESTINADA A LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ASUNTOS AMBIENTALES

Los numerales 2.17 y 2.22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú establecen que toda persona tiene derecho a participar, en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la Nación; así como, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

En concordancia con ello, la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, señala que toda persona tiene el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones relativas al ambiente y sus componentes². Para tal efecto, las autoridades establecen mecanismos formales para que sea posible la participación de la ciudadanía en la gestión ambiental, promoviendo su desarrollo y uso entre las personas naturales o jurídicas relacionadas, interesadas o involucradas en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental³, según los lineamientos establecidos por el Ministerio del Ambiente (Minam), que incluyen consultas y audiencias públicas, encuestas de opinión, buzones de sugerencias, grupos técnicos y mesas de concertación, entre otros mecanismos⁴.

1.1 ¿Qué implica un adecuado ejercicio del derecho a la participación ciudadana?

Según el artículo 46 de la Ley General del Ambiente, implica que toda persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva, puede presentar opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones o aportes, en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental y en las políticas y acciones que inciden sobre ella, así como en su posterior ejecución, seguimiento y control.

1.2 ¿Qué debe garantizarse en la implementación adecuada de los mecanismos de participación ciudadana?

Según el artículo 27 del Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, las entidades públicas deben procurar el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana y acceso a la información considerando lo siguiente:

- Suministro de información adecuada, oportuna y suficiente a fin que el público y en particular los potenciales afectados por la medida o la decisión puedan formular una opinión fundamentada.
- Asegurar que la participación se realice por lo menos en la etapa previa a la toma de la decisión o ejecución de la medida.
- Eliminar las exigencias y requisitos de forma que obstaculicen, limiten o impidan la eficaz participación de las personas naturales o jurídicas en la gestión ambiental.
- Llevar registro de los procesos de participación ciudadana, y de sus resultados, así como de las solicitudes recibidas y las respuestas suministradas.

² Artículo III del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611.

³ Numeral 48.1 del artículo 48 de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611.

⁴ Numeral 48.2 del artículo 48 de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611.

- Desarrollar, de acuerdo a sus disponibilidades presupuestarias, programas de información al público, educación, y de generación de capacidades sobre los alcances y beneficios de la participación ciudadana.

1.3 Derecho de acceso a la información pública ambiental y su relación con el derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental

Conforme se señaló en los anteriores acápite, la participación ciudadana en la gestión ambiental tiene por objetivo que la población contribuya con la toma de decisiones con implicancias ambientales, a través de sus aportes, comentarios y observaciones, de tal manera que las autoridades responsables adopten las mejores decisiones en beneficio del interés público.

Para el ejercicio de este derecho, resulta necesario contar, entre otros aspectos, con información adecuada, oportuna y suficiente sobre la propuesta de medidas a adoptar y sus posibles implicancias. Para tal efecto, es clave que las autoridades ambientales garanticen el derecho al acceso a la información pública ambiental. Por este motivo, existe una relación directa entre ambos derechos, en virtud de la cual puede sostenerse que, sin esta información, no es posible un adecuado ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión ambiental.

No obstante, es importante señalar que, en ningún caso, el suministro de información ambiental puede reemplazar el derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental. Al respecto, nuestra institución observa con preocupación que muchas autoridades responsables de la toma de decisiones con implicancias ambientales no consideran las diferencias entre el derecho de acceso a la información ambiental y el derecho de participación ciudadana en la gestión ambiental, reemplazando -en algunos casos- mecanismos de participación ciudadana por mecanismos para acceder a la información. Ello evidencia la necesidad de fortalecer los procesos de participación ciudadana en los diferentes instrumentos normativos.

En virtud de lo expuesto, es importante que las autoridades con competencias ambientales, además de considerar la necesaria relación entre los derechos en mención, tomen en cuenta las principales diferencias entre ambos, y que los mismos se reflejen al momento de determinar los mecanismos de participación ciudadana. A continuación, se describe cada derecho:

Cuadro N° 1

Diferencias entre el derecho de acceso a la información ambiental y el derecho de participación ciudadana en la gestión ambiental

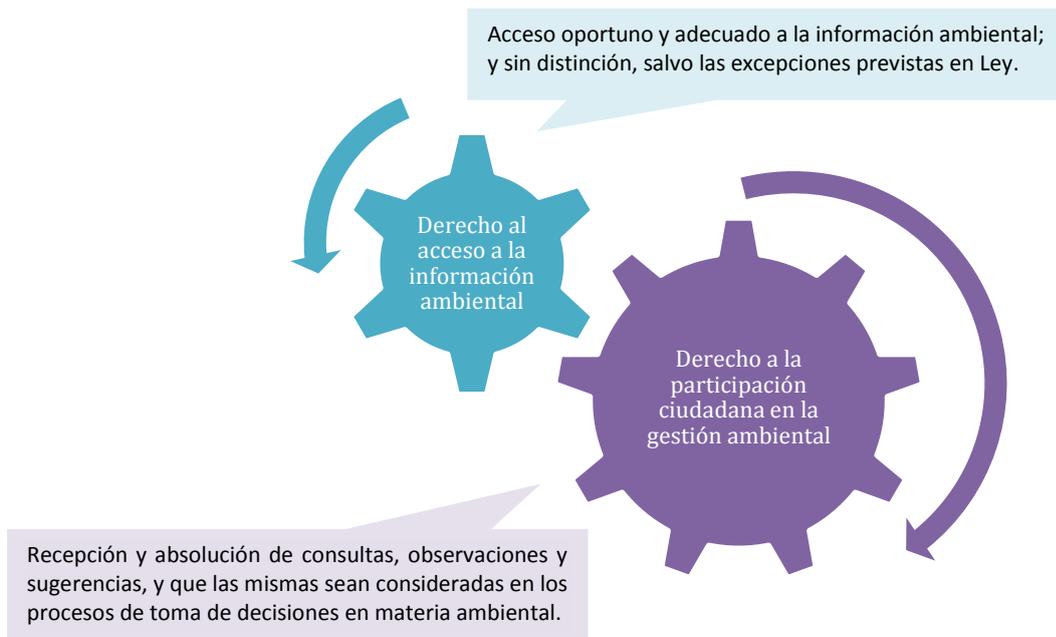
Aspecto	Participación Ciudadana Ambiental	Acceso a la Información Ambiental
Definición	Derecho de participar en forma responsable, de buena fe y con transparencia y veracidad, en la definición y aplicación de las políticas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno, y en el proceso de toma de decisiones públicas sobre materias ambientales, así como en su ejecución y fiscalización.	Derecho a acceder adecuada y oportunamente a la información pública sobre las políticas, normas, medidas, obras y actividades que pudieran afectar, directa o indirectamente, el ambiente, que poseen el Minam o las entidades que forman parte del SNGA o desempeñan funciones ambientales en los niveles nacional, regional y local, sin necesidad de invocar justificación de ninguna clase.

Aspecto	Participación Ciudadana Ambiental	Acceso a la Información Ambiental
Objeto	Contribuir con la toma de decisiones en la gestión ambiental.	Facilitar el acceso ciudadano a la información pública con contenido ambiental.
Sujeto	Cualquier persona natural o jurídica, sin distinción de ninguna índole.	Toda persona, sin distinción de ninguna índole.
Mecanismos	Constituyen mecanismos de consulta en materias con contenido ambiental los siguientes: Audiencias públicas, Talleres participativos, Encuestas de Opinión, Buzones de Sugerencias, Comisiones Ambientales Regionales y Locales, Grupos Técnicos, Comités de Gestión.	Las entidades públicas tienen la obligación de establecer mecanismos para la generación, organización y sistematización de la información ambiental relativa a los sectores, áreas o actividades a su cargo.
Vinculación	Las observaciones o recomendaciones que sean formuladas como consecuencia de los mecanismos de participación ciudadana deben ser tomadas en cuenta. Si no lo son, el sector correspondiente deberá fundamentar por escrito las razones para ello.	La información ambiental que las entidades accedan, posean, produzcan o tengan disponible, como resultado del ejercicio de sus funciones tienen carácter público y está sujeta a los mecanismos de acceso a la información pública.

Fuente: Ley General del Ambiente y Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo con lo expuesto, aun cuando se complementan, existen diferencias sustanciales entre el derecho de acceso a la información ambiental y el derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental.

Gráfico N° 1
Interrelación entre el derecho de acceso a la información ambiental y el
derecho de participación ciudadana en la gestión ambiental



Fuente: Ley General del Ambiente y Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En efecto, para ejercer el derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental se requiere que el Estado garantice el derecho de acceso a la información ambiental sobre la que los ciudadanos remitirán sus aportes, recordando que son derechos distintos, pero complementarios, y considerando que el derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental tiene como herramienta esencial el derecho de acceso a la información ambiental, requiriéndose también su especial protección.

No obstante, el derecho de acceso a la información ambiental no puede reemplazar, en ningún caso, el derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental, toda vez que, este último tiene como contenido esencial el integrar a los ciudadanos en la toma de decisiones, a través de la consideración de sus aportes, comentarios y/o sugerencias.

Al respecto, es importante mencionar que, tanto el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, la Ley General del Ambiente y el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, (Reglamento de la Ley del SEIA), señalan los siguientes mecanismos de participación ciudadana:

Gráfico N° 2

Mecanismos de participación ciudadana según la Ley General del Ambiente, el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, y el Reglamento de la Ley del SEIA

<p>Ley General del Ambiente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consultas y audiencias públicas • Buzones de sugerencias • Grupos técnicos • Encuestas de opinión • Mesas de concertación • Publicación de proyectos normativos
<p>Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la información pública ambiental y participación ciudadana en asuntos ambientales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Audiencia Públicas • Buzones de Sugerencias • Talleres Participativos • Grupos Técnicos • Comités de Gestión • Comisiones Ambientales Regionales y Locales
<p>Reglamento de la Ley del SEIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Audiencias públicas con participación de intérpretes en lenguas locales • Buzones de observaciones y sugerencias • Talleres o reuniones informativas • Publicación de avisos • Distribución de resúmenes ejecutivos • Acceso público al texto completo del estudio • Oficinas de información y participación ciudadana • Visitas guiadas • Consulta con promotores • Mecanismos para canalizar observaciones y sugerencias

Elaboración: Defensoría del Pueblo

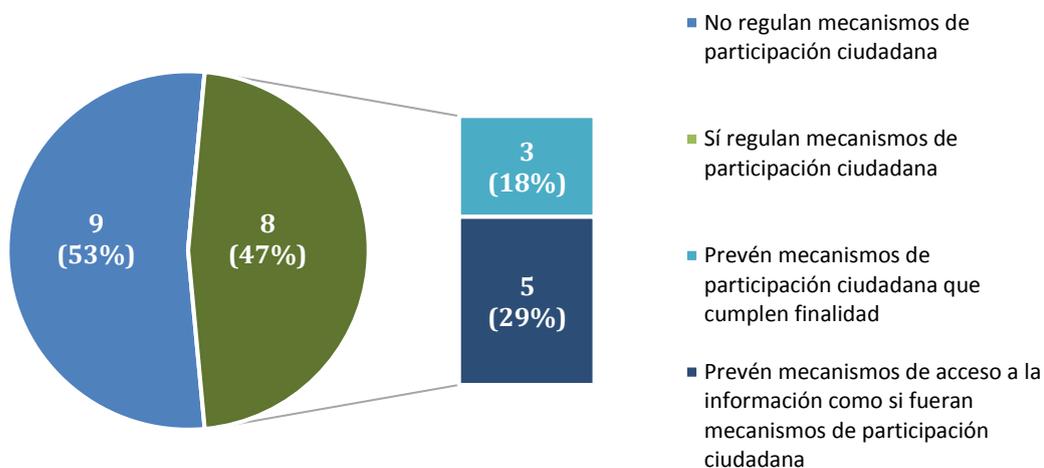
Conforme puede advertirse, la Ley General del Ambiente y el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales contemplan mecanismos de participación ciudadana que coinciden con el objeto del derecho de participación ciudadana en la gestión ambiental y que, por lo tanto, permiten que los ciudadanos formulen aportes.

Sin embargo, en el artículo 70 del Reglamento de la Ley del SEIA, se observa que entre los mecanismos de participación ciudadana se han previsto mecanismos de información tales como: la publicación de avisos, la distribución de Resúmenes Ejecutivos y el acceso público al texto completo del estudio ambiental.

En tal sentido, establecer mecanismos que únicamente tienen por finalidad informar como si se tratasen de mecanismos de participación ciudadana, puede generar una vulneración del derecho de participación ciudadana; puesto que, al amparo de dicho marco normativo, se podrían ejecutar únicamente mecanismos de información, cumpliendo con ello el procedimiento, pero sin garantizar un adecuado ejercicio del derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental.

Similar situación ha sido detectada por la Defensoría del Pueblo, como resultado de la revisión efectuada a los 17 dispositivos normativos que regulan la participación ciudadana (9 Reglamentos de Protección Ambiental y 8 reglamentos o lineamientos de participación ciudadana vigentes). Sobre el particular, se advierte que, de los 8 que prevén mecanismos para la implementación de este derecho, 5 de ellos consideran entre dichos mecanismos, medidas que únicamente buscan informar a la ciudadanía, según se muestra continuación:

Gráfico N° 3
Número de dispositivos normativos que consideran a mecanismos informativos como si fueran mecanismos de participación ciudadana

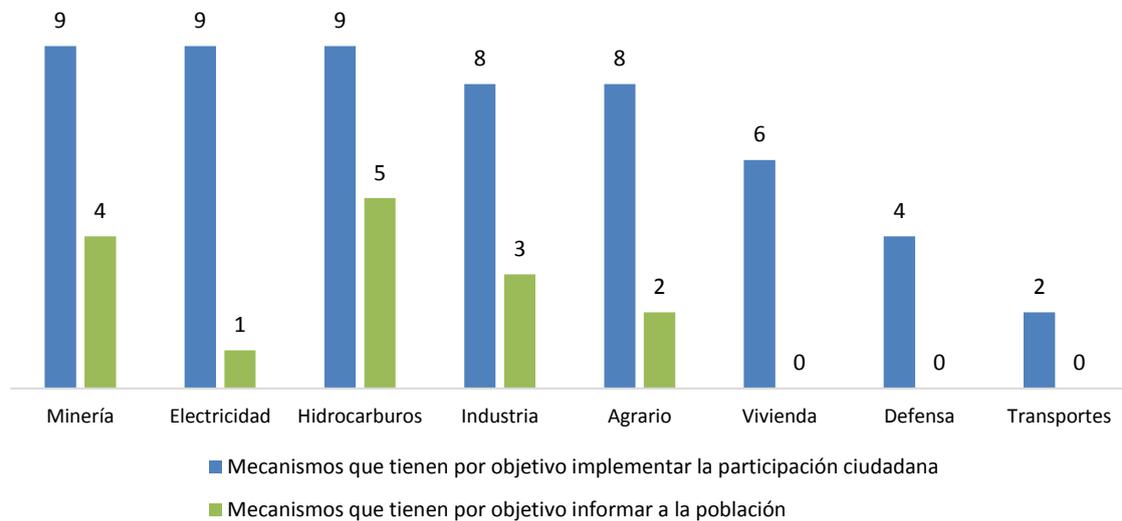


Fuente: Decretos Supremos N° 028-2008-EM, N° 002-2019-EM, N° 018-2012-AG y N° 015-2012-VIVIENDA; Resoluciones Ministeriales N° 223-2010-MEM-DM, N° 027-2001-MITINCI-DM, y N° 304-2008-MEM-DM; Resoluciones Directorales N° 006-2004-MTC-16 y N° 455-2006-DCG.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Entre los sectores que consideran a mecanismos de información como si se tratasen de mecanismos de participación ciudadana se encuentran Minería, Electricidad, Hidrocarburos, Industria y Agricultura. Entretanto, la totalidad de los mecanismos previstos por los sectores de Vivienda, Defensa y Transportes sí contemplan la posibilidad de ciudadanía de formular aportes y consultas, según se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 4
Sectores que consideran a mecanismos informativos como si fueran mecanismos de participación ciudadana



Fuente: Decretos Supremos N° 028-2008-EM, N° 002-2019-EM, N° 018-2012-AG y N° 015-2012-VIVIENDA; Resoluciones Ministeriales N° 223-2010-MEM-DM, N° 027-2001-MITINCI-DM, y N° 304-2008-MEM-DM; Resoluciones Directorales N° 006-2004-MTC-16 y N° 455-2006-DCG.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

A continuación, el detalle de lo señalado:

Cuadro N° 2
Mecanismos de acceso a la información considerados mecanismos de participación ciudadana en los dispositivos que regulan la participación ciudadana y en el Reglamento de Protección Ambiental del sector Vivienda

Sector	Mecanismo
1 Minería	Facilitar el acceso a Resúmenes Ejecutivos y al contenido de los EIA
	Distribución de materiales informativos
	Difusión de información a través de equipos facilitadores
	Visita guiada
2 Electricidad	Difusión de informes
3 Hidrocarburos	Mecanismos de comunicación e información*
	Distribución de Resumen Ejecutivo del EIA
	Distribución de materiales informativos
	Visitas guiadas al área del proyecto
	Anuncios radiales
4 Industria	Acceso a la información
	Campañas de difusión y generación de conciencia ambiental
	Publicidad de informes

Sector		Mecanismo
5	Agrario	Acceso a la información
		Portal de Transparencia del Minagri (**)

(*) Previsto para la etapa de negociación o concurso y suscripción de los contratos de exploración y/o explotación de hidrocarburos.

(**) Se considera como mecanismos de acceso a la información siempre que se utilice esta herramienta únicamente para la difusión de la información.

Fuente: Decretos Supremos N° 028-2008-EM, N° 002-2019-EM, N° 018-2012-AG y N° 015-2012-VIVIENDA; Resoluciones Ministeriales N° 223-2010-MEM-DM, N° 027-2001-MITINCI-DM, y N° 304-2008-MEM-DM; Resoluciones Directorales N° 006-2004-MTC-16 y N° 455-2006-DCG.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Según lo detallado en el cuadro anterior, los sectores Minería, Electricidad, Hidrocarburos, Industria y Agricultura han considerado entre sus mecanismos de participación ciudadana a los siguientes mecanismos informativos: (i) la facilitación al acceso o distribución a los resúmenes ejecutivos, (ii) la difusión de información y/o informes, (iii) la distribución de materiales informativos y (iv) las visitas guiadas.

Cabe agregar que, si bien el mecanismo de participación ciudadana denominado “visita guiadas”, en los sectores agrario e hidrocarburos, se consideran como mecanismos de acceso a la información; en el caso del sector electricidad, la visita guiada posibilita consignar en un acta las observaciones y sugerencias formuladas por los participantes, por lo que cumple con los objetivos del derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental, por lo cual se considera un mecanismo de participación ciudadana.

De acuerdo con lo expuesto, es necesario que las autoridades sectoriales, en sus correspondientes dispositivos normativos, contemplen como mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental a aquellos que efectivamente permitan a la ciudadanía formular sus aportes y observaciones para la mejora en la toma de decisiones, a fin de garantizar en todos los casos, un adecuado y eficaz ejercicio de este derecho, sin perjuicio de garantizar el derecho de acceder a la información ambiental.

Para lograr este fin, corresponde al Minam, como ente rector de la gestión ambiental del país, acompañar y asistir técnicamente a las autoridades ambientales en la elaboración o actualización de los dispositivos normativos que regulan la participación ciudadana, y sus respectivos reglamentos de protección ambiental.

Asimismo, es clave que dicho Ministerio considere modificar el Reglamento de la Ley del SEIA, a fin de contemplar como mecanismos de participación ciudadana a aplicar durante el proceso de evaluación del impacto ambiental, a aquellos que efectivamente permitan a la ciudadanía formular sus aportes y observaciones para la mejora en la toma de decisiones en dicho proceso, sin perjuicio de garantizar el derecho de acceder a la información ambiental.

1.4 La participación ciudadana en el marco del proceso de evaluación del impacto ambiental

El Reglamento de la Ley del SEIA señala que la participación ciudadana se sustenta en la aplicación de múltiples modalidades y mecanismos orientados al intercambio amplio de información, la consulta, el diálogo, la construcción de consensos, la mejora de proyectos y las decisiones en general, para contribuir al diseño y desarrollo responsable y sostenible de los proyectos de inversión.⁵

Para tal efecto, los mecanismos de participación ciudadana deben ser conducidos responsablemente, a efectos de propiciar decisiones basadas tanto en el legítimo interés del titular del proyecto de inversión, como en el interés público, la calidad de vida de los pobladores y el desarrollo sostenible.⁶ En tal sentido, las autoridades competentes del SEIA tienen la obligación de asegurar y facilitar la participación ciudadana en todo el proceso de evaluación del impacto ambiental.⁷

De otro lado, el citado Reglamento establece que la participación ciudadana es aplicable a todas las etapas del proceso de evaluación del impacto ambiental, debiendo regirse supletoriamente por la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611; el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM; y, otras normas complementarias⁸.

1.4.1 La obligación de aprobar y/o actualizar los reglamentos de participación ciudadana

En el año 2009, el Reglamento de la Ley del SEIA dispuso que las autoridades ambientales sectoriales debían elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación del impacto ambiental, en coordinación con el Minam, adecuándose a lo dispuesto en las normas relativas al SEIA.⁹

En la misma línea, en el año 2012, la Directiva para fortalecer el Desempeño de la Gestión Ambiental Sectorial, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 018-2012-MINAM, dispuso que las autoridades ambientales sectoriales debían aprobar, previa opinión favorable del Minam, el Reglamento de Participación Ciudadana correspondiente a su sector, en concordancia con la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611; el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM; y, otras normas complementarias.¹⁰

En tal sentido, a dicha fecha, se desprende que los sectores que no contaban con regulación sobre la materia debían aprobar sus correspondientes reglamentos. Entretanto, aquellos que habían regulado el ejercicio de este derecho debían actualizarlos en función de la normativa del SEIA. El plazo para el cumplimiento de esta obligación venció el 27 de julio de 2012. De acuerdo con ello, al 28 de enero de 2012, fecha en la que se publicó la Directiva, el escenario era el siguiente:

⁵ Artículo 68 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

⁶ Artículo 70 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

⁷ Literal f) del artículo 8 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

⁸ Artículo 68 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

⁹ Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

¹⁰ Numeral 5.3 del artículo 5 de la Directiva para fortalecer el Desempeño de la Gestión Ambiental Sectorial.

Cuadro N° 3
Autoridades sectoriales obligadas a actualizar o aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana

Obligación	Autoridad Ambiental Sectorial	Actividad
Actualizar el Reglamento de Participación Ciudadana (según el Reglamento de la Ley del SEIA)	Mindef	Defensa
	Minem	Exploración Minera
		Explotación Minera
		Electricidad
		Hidrocarburos
	MTC	Transportes
Produce	Industria	
Aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana (según la Directiva para fortalecer el Desempeño de la Gestión Ambiental Sectorial)	Minagri	Agricultura
	Mincetur	Turismo
	Minsa	Salud
	MTC	Comunicaciones
	MVCS	Vivienda
	Produce	Pesca y Acuicultura

Fuente: Portales web de autoridades ambientales sectoriales

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En atención a lo señalado, mediante el Informe de Adjuntía N° 006-2016-DP/AMASPPI.MA *El camino hacia proyectos de inversión sostenibles. Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú*, la Defensoría del Pueblo realizó un balance del cumplimiento de esta obligación, detectando un incipiente avance en esta materia, por lo que recomendó a las autoridades ambientales sectoriales que prioricen la actualización o aprobación de los dispositivos legales relativos a la participación ciudadana o su Reglamento de Participación Ciudadana, según corresponda.¹¹

En la misma línea, recomendó al Minam que, en coordinación con las autoridades en mención, establezca un cronograma para el cumplimiento de dichas obligaciones. Sin perjuicio de ello, también le recomendó que regule el alcance y contenido mínimo del Reglamento de Participación Ciudadana.¹² Sin embargo, a julio del año 2020, a más de 10 años de publicado el Reglamento de la Ley del SEIA, y más de 8 años de publicada la Directiva para fortalecer el Desempeño de la Gestión Ambiental Sectorial, la situación no ha variado.

¹¹ Defensoría del Pueblo. Informe de Adjuntía N° 006-2016-DP/AMASPPI.MA “El camino hacia proyectos de inversión sostenibles. Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú”, p. 259, numeral 24. En: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-de-Adjuntia-006-2016-DP-AMASPPI.MA-f.pdf>

¹² Defensoría del Pueblo. Informe de Adjuntía N° 006-2016-DP/AMASPPI.MA “El camino hacia proyectos de inversión sostenibles. Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú”, p. 258, numeral 20. En: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-de-Adjuntia-006-2016-DP-AMASPPI.MA-f.pdf>

En efecto, solo 1 (Hidrocarburos) de los 7 sectores que debían actualizar los dispositivos legales relativos a la participación ciudadana en la evaluación del impacto ambiental, según lo estipulado en el Reglamento de la Ley del SEIA, cumplió con esta obligación. Entretanto, respecto del sector Electricidad, a julio del 2020, cuenta con un proyecto de Reglamento, cuya aprobación se mantiene pendiente por encontrarse en la etapa de evaluación de aportes de la ciudadanía¹³.

Dicha situación representa un incumplimiento del 86% en el que se encuentran comprendidos los sectores Minería (respecto de las actividades de exploración y explotación), Electricidad, Transportes, Industria y Defensa; conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 4
Actualización de Reglamentos de Participación Ciudadana sectoriales

Autoridad Sectorial	Sector	Reglamento de Participación Ciudadana	
		RPC que deben ser actualizados	RPC actualizados
MINDEF	Defensa	R.D. N° 455-2006/DCG**	Pendiente
MINEM	Minería – Exploración Minera	D.S. N° 028-2008-EM	Pendiente
	Minería – Explotación Minera		Pendiente
	Electricidad	R.M. N° 223-2010-MEM/DM**	Pendiente (se publicó proyecto de Reglamento mediante R.M. N° 160-2020-MINEM/DM)
	Hidrocarburos	D.S. N° 012- 2008-EM	Actualizado D.S. N° 002-2019-EM
MTC	Transportes	R.D. N° 006-2004-MTC-16	Pendiente
PRODUCE	Industria	R.M. N° 027-2001-MITINCI-DM**	Pendiente (se publicó proyecto de Reglamento mediante R.M. N° 386-2015-PRODUCE)

Nota: (**) Norma / Lineamiento

Fuente: portales web de autoridades ambientales sectoriales

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por otro lado, de los 6 sectores que debían aprobar sus respectivos Reglamentos de Participación Ciudadana, según la obligación estipulada en la Directiva para fortalecer el Desempeño de la Gestión Ambiental Sectorial, apenas 1 (Agricultura) cumplió con esta obligación y 1 (Pesca y Acuicultura) publicó en el año 2015 un proyecto que no se aprobó, lo que representa un incumplimiento del 83% en el que se encuentran comprendidos los sectores Comunicaciones, Vivienda, Turismo, Salud, y Pesca y Acuicultura. A continuación, el detalle:

¹³ Resolución Ministerial N° 160-2020-MINEM/DM publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de junio de 2020

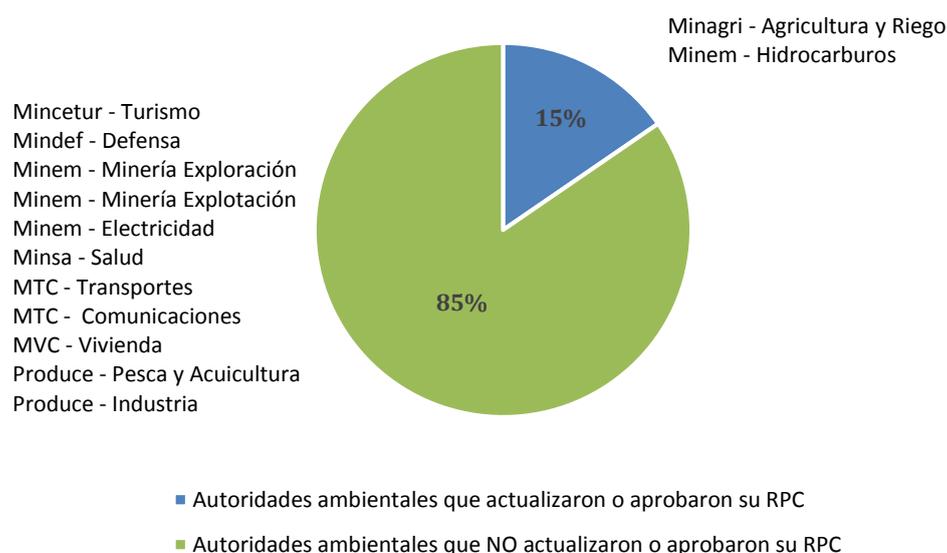
Cuadro N° 5
Aprobación de Reglamentos de Participación Ciudadana sectoriales

Autoridad Ambiental Sectorial	Sector	Reglamento de Participación Ciudadana aprobados
MINAGRI	Agricultura	Aprobado D.S. N° 18-2012-AG (modificado mediante D.S. N° 12-2013-MINAGRI)
MINCETUR	Turismo	Pendiente
MINSA	Salud	Pendiente
MTC	Comunicaciones	Pendiente
MVC	Vivienda	Pendiente
PRODUCE	Pesca y Acuicultura	Pendiente (se publicó proyecto de Reglamento mediante R.M. N° 266-2015-PRODUCE)

Fuente: Portales web de autoridades ambientales sectoriales
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo con lo expuesto, se advierte que el 85% de los sectores (11 de 13) no cuentan con su Reglamento de Participación Ciudadana actualizado o aprobado, según corresponda, conforme se muestra a continuación:

Gráfico N° 5
Autoridades Ambientales Sectoriales que cuentan con Reglamentos de Participación Ciudadana (RPC)



Fuente: Portales web de autoridades ambientales sectoriales
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En atención a lo expuesto, es necesario que los Ministerios a cargo de estos sectores cumplan con actualizar o aprobar, según corresponda, los referidos reglamentos. Del mismo modo, considerando que el Minam, en su calidad de ente rector del sector ambiental y del SEIA, tiene la obligación de acompañar a las autoridades ambientales sectoriales en los procesos de actualización y aprobación de sus respectivos reglamentos de participación ciudadana, sería importante que establezca el alcance y contenido mínimo de dichos reglamentos, así como un cronograma, en coordinación con las autoridades en mención, a fin de asistirlos en el cumplimiento de las obligaciones pendientes en esta materia.

1.4.2 La regulación de los mecanismos de participación ciudadana en los Reglamentos de Protección Ambiental

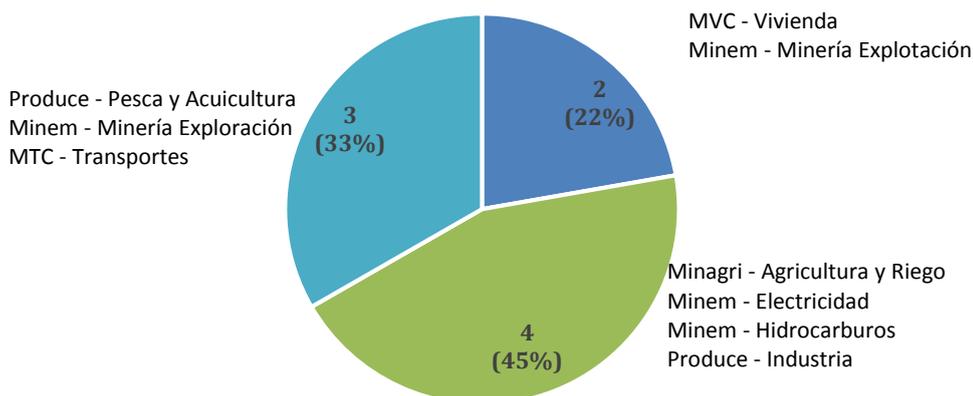
Sin perjuicio de lo expuesto, cabe considerar que la Directiva para fortalecer el Desempeño de la Gestión Ambiental Sectorial aprobada por el Minam en el año 2012 estableció la estructura o contenido básico de los Reglamentos de Protección Ambiental, el cual debe contener los criterios, procedimientos y responsabilidades sobre los mecanismos de participación ciudadana.

Sobre el particular, de la revisión de los 9 Reglamentos de Protección Ambiental aprobados, se observa que, si bien la totalidad de ellos recogen el derecho de participación ciudadana en la gestión ambiental, apenas 2 sectores (Vivienda y Minería, respecto a las actividades de explotación) cumplieron con regular algún criterio, procedimiento y responsabilidad, según lo previsto en la citada Directiva, lo que representa apenas el 22% del total de sectores que cuentan con dichos Reglamentos.

Entretanto, los otros 4 sectores (Agricultura, Electricidad, Hidrocarburos e Industria) únicamente hicieron mención a la participación ciudadana sin regular el contenido a detalle con respecto a criterios, procedimientos y responsabilidades. Los 3 sectores restantes (Pesca y Acuicultura, Transportes y Minería con relación a las actividades de exploración) presentaron algún tipo de avance en la regulación de sus respectivos Reglamentos de Protección Ambiental, sobre los aspectos requeridos en la citada Directiva, según se muestra a continuación:

Gráfico N° 6

Autoridades Ambientales Sectoriales que presentan avances con relación a la regulación de criterios, responsabilidades y procedimientos de los mecanismos de participación ciudadana en sus Reglamentos de Protección Ambiental



- Autoridades ambientales que presentaron avances con relación a los tres aspectos de la participación ciudadana
- Autoridades ambientales que no presentaron avances con relación ninguno de los aspectos de la participación ciudadana
- Autoridades ambientales que presentaron avances con relación a algunos de los aspectos de la participación ciudadana

Fuente: Portales web de autoridades ambientales sectoriales

Elaboración: Defensoría del Pueblo

A continuación, el detalle de lo expuesto en el párrafo anterior:

Cuadro N° 6

Sectores que regulan mecanismos de participación ciudadana en sus respectivos Reglamentos de Protección Ambiental (RPA)

Sectores	¿Contempla regulación respecto a Mecanismos de Participación Ciudadana?	¿Regula algún criterio?	¿Regula algún procedimiento?	¿Regula alguna responsabilidad?
Agricultura	SI ¹⁴	NO	NO	NO

¹⁴ Artículo 53 del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, Decreto Supremo N° 019-2012-AG.

Sectores	¿Contempla regulación respecto a Mecanismos de Participación Ciudadana?	¿Regula algún criterio?	¿Regula algún procedimiento?	¿Regula alguna responsabilidad?
Pesca y Acuicultura	SI ¹⁵	NO	SI ¹⁶	NO
Vivienda	SI ¹⁷	SI ¹⁸	SI ¹⁹	SI ²⁰
Transporte	SI ²¹	SI ²²	SI ²³	NO
Minería - Exploración	SI ²⁴	NO	SI ²⁵	SI ²⁶
Minería - Explotación	SI ²⁷	SI ²⁸	SI ²⁹	SI ³⁰
Electricidad	SI ³¹	NO	NO	NO

- 15 Artículo 53 del Reglamento de Gestión Ambiental de los Subsectores Pesca y Acuicultura, Decreto Supremo N° 012-2019-PRODUCE.
- 16 Artículo 60 y 63 del Reglamento de Gestión Ambiental de los subsectores Pesca y Acuicultura, Decreto Supremo N° 012-2019-PRODUCE
- 17 Artículo 46 del Reglamento de Protección Ambiental para proyectos vinculados a las actividades de Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento, Decreto Supremo N° 015-2012-VIVIENDA.
- 18 Artículo 49 y 50, Reglamento de Protección Ambiental para proyectos vinculados a las actividades de Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento, Decreto Supremo N° 015-2012-VIVIENDA.
- 19 Artículo 52, Reglamento de Protección Ambiental para proyectos vinculados a las actividades de Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento, Decreto Supremo N° 015-2012-VIVIENDA.
- 20 Numeral 46.2 del artículo 46 y artículo 47, Reglamento de Protección Ambiental para proyectos vinculados a las actividades de Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento, Decreto Supremo N° 015-2012-VIVIENDA.
- 21 Artículo 85 del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, Decreto Supremo N° 004-2017-MTC.
- 22 Artículo 5 del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, Decreto Supremo N° 004-2017-MTC.
- 23 Artículo 86 del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, Decreto Supremo N° 004-2017-MTC.
- 24 Artículo 38 del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, Decreto Supremo N° 042-2017-EM.
- 25 Artículo 38 y 44, Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, Decreto Supremo N° 042-2017-EM.
- 26 Numeral 38.2 del artículo 38 y 44 del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, Decreto Supremo N° 042-2017-EM.
- 27 Artículos 59, 60 y siguientes del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, Decreto Supremo N° 040-2014-EM.
- 28 Numerales 57.7, 57.8 y 57.9 del artículo 57 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, Decreto Supremo N° 040-2014-EM.
- 29 Artículos 120 y 138, del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, Decreto Supremo N° 040-2014-EM.
- 30 Artículo 106 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, Decreto Supremo N° 040-2014-EM.
- 31 Artículo 111 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, Decreto Supremo N° 014-2019-EM.

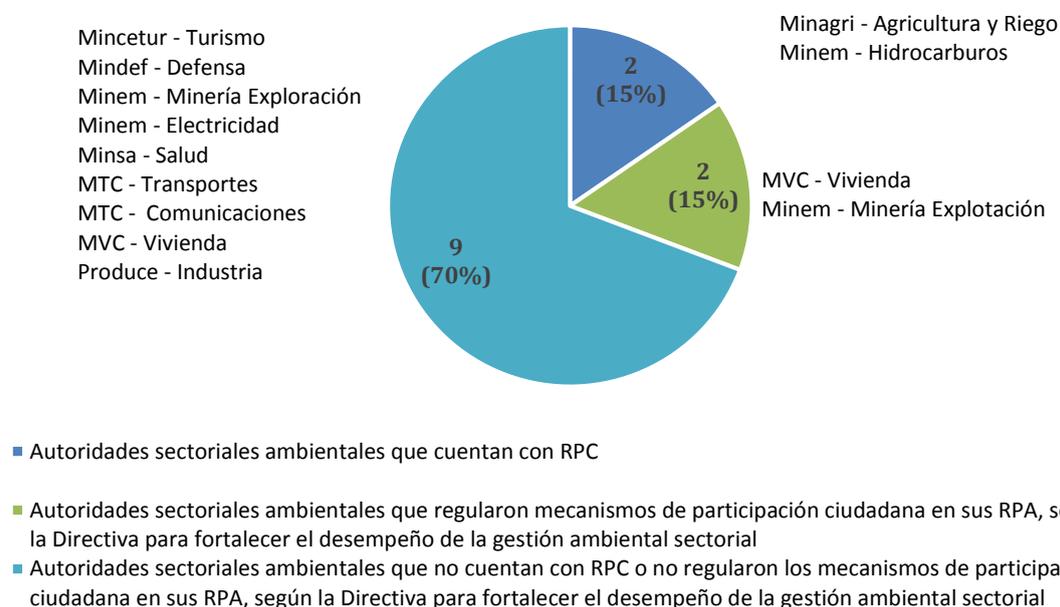
Sectores	¿Contempla regulación respecto a Mecanismos de Participación Ciudadana?	¿Regula algún criterio?	¿Regula algún procedimiento?	¿Regula alguna responsabilidad?
Hidrocarburos	SI ³²	NO	NO	NO
Industria	SI ³³	NO	NO	NO

Fuente: Decretos Supremos N° 019-2012-AG, N° 012-2019-PRODUCE, N° 015-2012-VIVIENDA, N° 004-2017-MTC, N° 042-2017-EM, N° 040-2014-EM, N° 014-2019-EM, N° 039-2014-EM, N° 017-2015-PRODUCE

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo con lo expuesto, se observa que de los 13 sectores supervisados, solo 2 de ellos cuentan con un Reglamento de Participación Ciudadana aprobado o actualizado (Agricultura e Hidrocarburos) y otros 2 (Vivienda y Minería, respecto de las actividades de explotación) cumplieron con regular del ejercicio de este derecho en su correspondiente Reglamento de Protección Ambiental, según lo previsto en la Directiva para fortalecer el Desempeño de la Gestión Ambiental Sectorial aprobada por el Minam, como se aprecia a continuación:

Gráfico N° 7
Autoridades Ambientales Sectoriales que regulan el derecho a la participación ciudadana



Fuente: Portales web de autoridades ambientales sectoriales

Elaboración: Defensoría del Pueblo

³² Artículo 45 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

³³ Artículo 70 del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.

Sobre este punto, la Defensoría del Pueblo advierte que si bien la Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial estableció como contenido mínimo que los Reglamentos de Protección Ambiental incluyan los criterios, procedimientos y responsabilidades sobre mecanismos de participación ciudadana, también estableció como obligación aprobar el respectivo Reglamento de Participación Ciudadana.

Dicha situación ha generado distintos criterios en las autoridades sectoriales para la regulación del ejercicio del derecho a la participación ciudadana. Por este motivo, resulta de máxima importancia que, además del cumplimiento por parte de las autoridades sectoriales de regular la aplicación de este derecho, el Minam establezca lineamientos y/o criterios uniformes que generen predictibilidad en la regulación que deba establecer el sector en materia de participación ciudadana, a fin de delimitar el contenido referido a la participación ciudadana en el Reglamento Protección Ambiental y el Reglamento de Participación Ciudadana, y a la vez los asista y acompañe en dicha labor.

1.4.3 La necesidad de establecer mecanismos de monitoreo y evaluación de la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana

Cautelar el goce efectivo de un derecho constitucionalmente reconocido exige el establecimiento de mecanismos que lo garanticen. De esta manera, para garantizar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana antes, durante y después de los procesos de evaluación del impacto ambiental, resulta evidente que no basta con que los sectores cuenten con reglamentos de protección ambiental, reglamentos de participación ciudadana u otros dispositivos similares que regulen esta materia, ya sea que estos estén aprobados o adecuados al marco jurídico vigente.

Se requiere, adicionalmente, que la autoridad ambiental sectorial realice el monitoreo y la evaluación permanente de la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana previstos en dichos instrumentos, a fin de asegurar que los ciudadanos interesados gocen de una participación ciudadana efectiva.

Al respecto, de la revisión de los 9 Reglamentos de Protección Ambiental vigentes, se advierte que solo el Reglamento de Protección Ambiental para proyectos vinculados a las actividades de Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento³⁴ contempla la obligación de establecer en su Plan de Participación Ciudadana mecanismos para evaluar los resultados del referido Plan.

De otro lado, de la revisión de los 8 Reglamentos de Participación Ciudadana y/o dispositivos que regulan los mecanismos de participación ciudadana, se observa que solo el sector Industria, a través de la Guía de Participación Ciudadana para la Protección Ambiental en la Industria Manufacturera³⁵, contempló la necesidad de monitorear los resultados alcanzados durante la ejecución de la estrategia de participación ciudadana de la empresa.

³⁴ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2012-VIVIENDA.

³⁵ Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 027-2001-MITINCI-DM.

Gráfico N° 8
Dispositivos normativos que establecen acciones para la evaluación y monitoreo de los mecanismos de participación ciudadana

RPA de Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento (2012)

- Detallar los mecanismos de evaluación y corrección del proceso de consulta.
- Determinar los mecanismos para examinar los resultados de la ejecución del Plan de Participación Ciudadana

Guía de Participación Ciudadana de Industria (2001)

- Es necesario monitorear los resultados alcanzados durante la ejecución de la estrategia de participación ciudadana de la empresa, para evaluar si el proceso está dando los frutos esperados.
- Para ello, deberán diseñarse desde el inicio, los indicadores y demás mecanismos de evaluación y corrección correspondientes.

Fuente: Decreto Supremo N° 015-2012-VIVIENDA y Resolución Ministerial N° 027-2001-MITINCI-DM
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cabe recordar que, en el año 2015, la Defensoría del Pueblo advirtió que las causas más recurrentes de los conflictos socioambientales eran el temor o riesgo a una posible afectación ambiental, los problemas de relacionamiento, y la propiedad y posesión de la tierra³⁶. Las primeras dos causas están directamente vinculadas a la implementación de los mecanismos de participación ciudadana antes, durante y después del proceso de evaluación del impacto ambiental.

En tal sentido, es necesario que las autoridades ambientales sectoriales correspondientes establezcan, en su normativa aplicable, que los planes de participación ciudadana contemplen acciones de monitoreo y evaluación durante la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, a fin de propiciar una cultura de diálogo y paz en el marco de la ejecución de proyectos de inversión. Sin perjuicio de ello, cabe recordar que, tanto las autoridades sectoriales como el Senace deben adoptar las medidas necesarias para asegurar que la participación ciudadana sea efectiva en el marco de la evaluación del impacto ambiental de los proyectos que resulten de su competencia.

Del mismo modo, se requiere que el Minam, en calidad de ente rector del sector ambiental y del SEIA, en el acompañamiento que realiza a las autoridades ambientales para la elaboración y aprobación de su correspondiente normativa, así como en los lineamientos que pudiera establecer, asegure y establezca, según corresponda, que tanto los Reglamentos de Participación Ciudadana sectorial u otros dispositivos similares, como los Reglamentos de Protección Ambiental sectorial incorporen acciones de monitoreo y evaluación durante la implementación de los mecanismos de participación ciudadana.

³⁶ Defensoría del Pueblo. Decimonoveno Informe Anual de la Defensoría del Pueblo.2016, p. 96. En: <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anuales/decimonoveno-informe-anual.pdf>

1.5 La importancia de la ratificación del Acuerdo de Escazú para la protección del derecho a la participación ciudadana

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, o Acuerdo de Escazú,³⁷ fue adoptado en Costa Rica el 4 de marzo de 2018. Constituye el único tratado originado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), y se fundamenta en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992³⁸.

El Acuerdo de Escazú tiene por finalidad garantizar los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, a la vez que protege el derecho a un ambiente sano y equilibrado. Asimismo, constituye el primer tratado internacional que establece medidas para la protección de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

En relación a la participación ciudadana, el artículo 7 de este instrumento establece compromisos para las partes a fin de garantizar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales³⁹. Asimismo, señala que:

- El público debe ser informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados, que pueden incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales⁴⁰, entre otros, del procedimiento previsto para la participación del público los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública⁴¹.
- El público tiene el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales que incluye la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación⁴².

³⁷ En: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

³⁸ En: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf (Prólogo)

³⁹ Numeral 1 del Artículo 7 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

⁴⁰ Numeral 6 del Artículo 7 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

⁴¹ Literal c) del numeral 6 del Artículo 7 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

⁴² Numeral 7 del Artículo 7 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

El citado Acuerdo ha sido firmado por 22 países de la región, siendo el Perú uno de los signatarios desde septiembre del 2018. A la fecha, el tratado ha sido ratificado por 9 países de los 11 que se requieren para su entrada en vigor antes del 26 de septiembre del 2020. Entre los Estados que han ratificado este Acuerdo se encuentran: Bolivia, Ecuador, Uruguay, Nicaragua y Panamá.⁴³

En el marco de la defensa de derechos constituciones y fundamentales de la persona que corresponde realizar a la Defensoría del Pueblo⁴⁴, a través de diversos documentos, dirigidos al Ministerio del Ambiente⁴⁵, al Ministerio de Relaciones Exteriores⁴⁶, y al Congreso de la República⁴⁷, así como pronunciamientos⁴⁸, nuestra institución ha venido impulsando la suscripción y la aprobación legislativa del Acuerdo en mención, necesarios para su ratificación, convencidos de que su incorporación al ordenamiento interno contribuirá con medidas estatales que contribuyan a garantizar los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia, así como a la protección de los defensores de derechos humanos, en asuntos ambientales.

Al respecto, luego de que el proyecto de Resolución Legislativa para la aprobación de este Acuerdo sea remitido por el Poder Ejecutivo al Parlamento el 5 de agosto de 2019, hace más de un año, actualmente, se encuentra en la Comisión de Relaciones Exteriores para su evaluación y la emisión del dictamen correspondiente⁴⁹.

Al respecto, durante la última sesión virtual de la Comisión de Relaciones Exteriores, realizada el 31 de agosto de 2020, el Defensor del Pueblo nuevamente expresó su respaldo a la ratificación del Acuerdo de Escazú y solicitó un amplio diálogo orientado a la búsqueda de un consenso sobre la importancia de la explotación sostenible de los recursos naturales en el Perú⁵⁰.

En efecto, para la Defensoría del Pueblo es necesario que el Congreso de la República priorice su evaluación y su correspondiente aprobación⁵¹ y, con ello, lograr el fortalecimiento de nuestro marco normativo interno en la defensa del derecho a la participación ciudadana en asuntos ambientales, así como su adecuada implementación.

⁴³ Los otros Estados que han ratificado el Acuerdo son Guyana, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nieves, y San Vicente y las Granadinas. En: <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>

⁴⁴ Artículo 162 de la Constitución Política del Perú.

⁴⁵ A través del Oficio N° 226-2018-DP-AMASPPI.

⁴⁶ A través del Oficio N° 201-2019-DP-AMASPPI.

⁴⁷ A través del Oficio N° 387-2019-DP y N° 282-2020-DP/AMASPPI.

⁴⁸ A través de las Notas de Prensa publicadas en el portal web de la Defensoría del Pueblo el 5 de abril de abril de 2019, en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/NP-095-19.pdf>; y el 2 de junio de 2020, en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-pide-aprobacion-de-tratado-de-derechos-humanos-en-materia-ambiental/>.

⁴⁹ Artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

⁵⁰ Congreso de la República. En: https://www.facebook.com/watch/live/?v=1985970064868100&ref=watch_permalink

⁵¹ Artículo 56 de la Constitución Política del Perú.

CAPÍTULO II

EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS ESTATALES PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO ACTUAL DE LA PANDEMIA POR EL COVID-19

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) caracterizó al COVID-19 como una pandemia, debido a los alarmantes niveles de propagación del *coronavirus SAR-CoV-2* (COVID-19) en más de 100 países⁵². Ese mismo día, el Gobierno del Perú declaró la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario, así como un conjunto de medidas para prevenir y controlar la propagación del COVID-19⁵³. Asimismo, el 15 de marzo, declaró el Estado de Emergencia Nacional, y dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena)⁵⁴.

Posteriormente, tanto el Estado de Emergencia Nacional⁵⁵, como la Emergencia Sanitaria se ampliaron de manera sucesiva hasta el 30 de setiembre y 07 de diciembre de 2020⁵⁶, respectivamente. Durante el Estado de Emergencia Nacional queda restringido el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, estipulados en los numerales 2.9, 2.11, 2.12, 2.24 (literal f) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, a fin de prevenir el incremento del número de afectados por COVID-19. En concordancia con ello, la Presidencia del Consejo de Ministros dispuso las siguientes medidas:

Cuadro N° 7
Medidas vinculadas a la restricción de derechos constitucionales, emitidas en el marco de la Emergencia Nacional, a fin de evitar la propagación del COVID-19

Medida	Alcance
Inmovilización social	Se determinó la inmovilización obligatoria de todas las personas, restringiéndolas a sus domicilios, dentro de un rango horario y por determinados días de la semana, a nivel nacional; con algunas excepciones a nivel de departamentos, en los que la inmovilización social rige bajo criterios diferenciados.
Cuarentena focalizada	Se mantuvo el aislamiento social obligatorio (cuarentena) solo en algunos departamentos, en los cuales solo está permitido el desplazamiento de las personas únicamente para la prestación y acceso a servicios y bienes esenciales, así como para la prestación de servicios de las actividades económicas autorizadas.

Fuente: Decreto Supremo N° 135-2020-PCM, N° 139-2020-PCM y N° 146-2020-PCM.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo con ello, mientras continúe vigente el Estado de Emergencia Nacional, se mantendrán las restricciones a los derechos a la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, lo cual afecta la ejecución presencial de los mecanismos de participación ciudadana, previstos en el ordenamiento jurídico vigente.

⁵² OMS. COVID-19: cronología de la actuación de la OMS. Publicado el 27 de abril de 2020. En: <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>

⁵³ Mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA.

⁵⁴ Mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM.

⁵⁵ Mediante los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 075-2020-PCM, N° 083-2020-PCM, N° 094-2020-PCM, N° 116-2020-PCM, N° 129-2020-PCM, N° 135-2020-PCM, N° 139-2020-PCM y N° 146-2020-PCM.

⁵⁶ Mediante Decreto Supremo N° 020-2020-SA y N° 027-2020-SA.

Sin perjuicio de ello, la reanudación progresiva de las actividades económicas nos obliga a adoptar acciones diferenciadas con relación a las medidas de inmovilización. En tal sentido, en el marco de la Nueva Convivencia Social, el Poder Ejecutivo dispuso un conjunto de medidas sanitarias para evitar la propagación del COVID-19, estableciendo la obligación a los tres niveles de gobiernos de promover y/o vigilar, entre otras, las siguientes prácticas:

Cuadro N° 8
Medidas sanitarias emitidas en marco de la Nueva Convivencia Social

Autoridad	Medida Sanitaria
Presidencia de Consejo de Ministros	<ul style="list-style-type: none"> ● Uso de equipos de protección personal para circular por las vías de uso público, como las mascarillas ● Distanciamiento Social no menor a un (1) metro ● Lavado frecuente de manos ● Protección a adultos mayores y personas en situación de riesgo ● Continuidad del tamizaje de la población ● Uso de tecnologías de la información para seguimiento de pacientes COVID-19 ● Uso de datos abiertos y registro de información ● Gestión adecuada de residuos sólidos
Ministerio de Salud	Caretas faciales. Se recomienda el uso en lugares de conglomeración de gente o de alto flujo de gente como mercados, centros comerciales, transporte público ⁵⁷ , hospitales y otros que consideren adecuados.

Fuente: Decreto Supremo N° 116-2020-PCM, Resolución Ministerial N° 447-2020-MINSA, y Resolución Ministerial N° 0385-2020-MTC/01.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Adicionalmente, en el marco de las medidas que la ciudadanía debía adoptar en esta Nueva Convivencia Social a causa del COVID-19, estableció que, en establecimientos de afluencia del público como los bancos, mercados, supermercados, entre otros, el aforo no debe ser mayor al 50% y dispuso la obligatoriedad de realizar la desinfección previa para su ingreso⁵⁸.

Asimismo, estableció que se encuentran suspendidos los desfiles, fiestas patronales, actividades civiles y religiosas, así como todo tipo de reunión, evento social, político, cultural u otros que impliquen concentración o aglomeración de personas, que pongan en riesgo la salud pública⁵⁹.

De acuerdo a lo dispuesto por el Poder Ejecutivo, las mencionadas medidas deben tomarse en consideración para el desarrollo de las actividades económicas, la convivencia social y la salvaguarda de la salud pública de la nación.

⁵⁷ Resolución Ministerial N° 0385-2020-MTC/01 publicada en el diario oficial El Peruano 11 de julio de 2020

⁵⁸ Artículo 5 y 6 del Decreto Supremo N° 116-2020-PCM

⁵⁹ Artículo 11 del Decreto Supremo N° 116-2020-PCM, en concordancia con el artículo 3 del Decreto Supremo N° 135-2020-PCM

2.1 Las medidas aprobadas por el Decreto Legislativo N° 1500, en materia de participación ciudadana

Como consecuencia de la declaratoria de Emergencia Sanitaria y del Estado de Emergencia Nacional, el 27 de marzo de 2020, mediante la Ley N° 31011, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19, por un plazo de 45 días calendarios.

En atención a ello, el Poder Ejecutivo podía legislar en las materias de promoción de la inversión, y de bienes y servicios para la población, con parámetros que establecen límites en cuanto a su objeto y finalidad y, por ende, a su ámbito de aplicación.

Bajo ese marco legal, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Legislativo N° 1500, 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. El mencionado decreto legislativo estableció en su artículo 6 lo siguiente:

“Artículo 6. Mecanismos de participación ciudadana

6.1. Los mecanismos de participación ciudadana que se realizan: i) antes y/o durante la elaboración del instrumento de gestión ambiental, ii) durante el procedimiento de evaluación ambiental; y iii) durante la ejecución del proyecto de inversión pública, privada y público privada; se adecúan, en su desarrollo e implementación, en estricto cumplimiento de las medidas sanitarias establecidas por el Poder Ejecutivo a consecuencia del brote del COVID-19.

6.2. En el marco de lo señalado en el párrafo anterior, los mecanismos de participación ciudadana se adecúan a las características particulares de cada proyecto, de la población que participa y del entorno donde se ubica, pu diendo 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; o por el titular, previa coordinación con la autoridad ambiental, cuando no sea exigible el plan antes mencionado; considerando: i) que la población pueda contar efectiva y oportunamente con la información del proyecto de inversión, ii) que el canal de recepción de aportes, sugerencias y comentarios esté disponible durante el periodo que tome la participación ciudadana, iii) que se identifique al ciudadano/a que interviene en el proceso de participación y iv) que este último tenga la posibilidad de comunicar sus aportes, sugerencias y comentarios; cumpliendo las disposiciones contenidas en las normas vigentes. La aplicación de lo dispuesto en el presente artículo se mantiene vigente mientras duren las medidas sanitarias impuestas por la Autoridad de Salud a consecuencia del COVID-19”. (el subrayado es nuestro)

Del análisis del citado artículo se desprende lo siguiente:

- a) **Con relación al momento de realización de los mecanismos de participación ciudadana,** se confirma lo ya previsto en las normas que regulan el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Al respecto, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446, (Ley del SEIA) establece que los mecanismos formales para la efectiva participación ciudadana se desarrollan en el proceso de tramitación de las solicitudes, de toma de decisiones en materia ambiental o en su ejecución, seguimiento y control⁶⁰.

⁶⁰ Artículo 13 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446 y numeral 48.1 del Artículo 48 de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611

Por su parte, el Reglamento de la citada Ley señala que en la elaboración de los estudios de impacto ambiental se debe ejecutar y documentar el proceso de participación ciudadana que se lleve a cabo⁶¹. Asimismo, establece que el proceso de participación ciudadana es aplicable a todas las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental, de acuerdo a la legislación sectorial, regional o local que corresponda⁶².

- b) Con relación al desarrollo e implementación de los mecanismos de participación ciudadana,** 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.
- c) Con relación a los medios para la realización de los mecanismos de participación ciudadana,** se faculta el uso de medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, según sea posible. Para tal efecto, se dispone que debe considerarse lo siguiente:

i. Las características particulares de cada proyecto de inversión

Cabe recordar que los proyectos de inversión se rigen por las normas aprobadas por las autoridades sectoriales, a través de los Reglamentos de Protección Ambiental y los Reglamentos de Participación Ciudadana u otros dispositivos. Sin embargo, cada proyecto es particular por sus características intrínsecas, tales como:

- Línea base
- Impactos potenciales y riesgos que implica el proyecto de inversión
- Las Estrategias de Manejo Ambiental previstas

Estas características deben ser tomadas en consideración para el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana a través medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación; así como, los mecanismos de participación ya contemplados en el Plan de Participación ya aprobado.

ii. La población que participa

Al respecto, teniendo en cuenta que los proyectos de inversión se realizan en diversas regiones del país, el área de influencia de cada proyecto comprende una variedad de poblaciones, cada una con una realidad cultural diversa. Dentro de las poblaciones, se debe considerar que pueden existir comunidades nativas y campesinas⁶³, así como población indígena, ubicadas en áreas urbanas o rurales, lo cual debe estar detalladamente descrito en el estudio ambiental.

⁶¹ Artículo 47 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 19-2009-MINAM

⁶² Artículo 68 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 19-2009-MINAM

⁶³ Artículo 71 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

Sobre el particular, el Reglamento de la Ley del SEIA establece que se debe promover la participación ciudadana efectiva, a fin de establecer medidas que impulsen el mejor entendimiento entre las partes⁶⁴.

Por su parte, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace), a través de la Guía de Participación Ciudadana con Enfoque Intercultural para la Certificación Ambiental⁶⁵, establece pilares fundamentales para una participación ciudadana efectiva que incluyen la accesibilidad, que implica:

“Facilitar que los ciudadanos tengan acceso a información útil y de fácil comprensión. Esta finalidad debe procurarse a través de los **medios culturales pertinentes** en función a la población a la que está dirigida la información”.

En efecto, al momento de evaluar la incorporación de mecanismos de participación ciudadana mediante medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, no solo se debe evaluar la posibilidad de ejecutar estos medios, sino las características culturales de la población, las cuales pueden variar significativamente según su ubicación geográfica, como, por ejemplo, el idioma de la población⁶⁶.

Del mismo modo, también es sumamente importante priorizar la evaluación de las capacidades de la población en el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), a fin de no vulnerar su derecho a la participación ciudadana.

iii. **El entorno donde se ubica el proyecto de inversión**

La línea base, que comprende no sólo la descripción del medio físico y biológico, sino también social, es una de las primeras acciones que se lleva a cabo para elaborar del estudio ambiental⁶⁷. Esta información debe ser evaluada antes de aplicar y desarrollar cualquier mecanismo de participación ciudadana a través de medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación; en especial la información referida a las características de la población del área de influencia social del proyecto, y los medios de comunicación a los cuales tienen acceso.

Asimismo, se debe tomar en consideración la cuarentena focalizada ordenada por el Estado, para evaluar la realización de los citados mecanismos.

d) **Con relación a la determinación de los mecanismos y medios a utilizar para su implementación**, se dispone que la autoridad competente debe analizarlos en la evaluación del correspondiente plan de participación ciudadana.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Senace. Guía de Participación Ciudadana con Enfoque Intercultural para la Certificación Ambiental. p.10 Consulta: 05 de agosto de 2020. En: <http://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/PUBL-GUIA-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA-CON-ENFOQUE-INTERCULTURAL-PARA-LA-CERTIFICACION-AMBIENTAL.pdf>

⁶⁶ Artículo 29 del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM

⁶⁷ MINAM. Guía para la elaboración de la línea base. Consulta: 31 de julio de 2020. En: <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/Guia-Linea-Base.pdf>

Además, se establece que, respecto de los proyectos con plan de participación ciudadana aprobado, la autoridad competente debe evaluar las modificaciones de los mecanismos y de los medios para su implementación en la evaluación de la modificación del plan de participación ciudadana.

De otro lado, se indica que, en aquellos casos en los que no sea exigible el plan de participación ciudadana, el titular debe coordinar con la autoridad competente los mecanismos de participación ciudadana y los medios para su implementación.

Sin perjuicio de éstas y otras de las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1500 en relación a la participación ciudadana, es importante tener presente el marco normativo que se encuentra vigente en el país incluso antes de la emisión del referido Decreto Legislativo:

Cuadro N° 9

Consideraciones para el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental durante la vigencia de las medidas sanitarias

Decreto Legislativo N° 1500	Disposiciones vigentes emitidas con anterioridad al Decreto Legislativo N° 1500
<p>La población pueda contar efectiva y oportunamente con información del proyecto de inversión</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Las entidades públicas tienen las siguientes obligaciones en materia de participación ciudadana: <ol style="list-style-type: none"> a. Promover el <u>acceso oportuno</u> a la información relacionada con las materias objeto de la participación ciudadana (...) (artículo 50 de la Ley General del Ambiente) ● En todo proceso de participación ciudadana se deben seguir los siguientes criterios <ol style="list-style-type: none"> a. La autoridad competente pone a disposición del público interesado, principalmente en los lugares de mayor afectación por las decisiones a tomarse, la <u>información y documentos pertinentes, con una anticipación razonable</u>, en formato sencillo y claro, y en medios adecuados. (artículo 51 de la Ley General del Ambiente) ● Las autoridades competentes tienen, entre otras, la siguiente función: <ol style="list-style-type: none"> f. Asegurar y facilitar <u>el acceso a la información</u>, así como la participación ciudadana en todo el proceso de la evaluación de impacto ambiental, de acuerdo a las normas correspondientes. (artículo 8 del Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental) ● Lineamientos para la participación ciudadana <ol style="list-style-type: none"> a. Suministrar <u>información adecuada, oportuna y adecuada</u> a fin de que el público y en particular los potenciales afectados por la medida o decisión puedan formular una opinión fundamentada. (artículo 27 del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales)

Decreto Legislativo N° 1500	Disposiciones vigentes emitidas con anterioridad al Decreto Legislativo N° 1500
<p>El canal de recepción de aportes, sugerencias y comentarios esté disponible durante el periodo que tome la participación ciudadana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las entidades públicas tienen las siguientes obligaciones en materia de participación ciudadana: <ul style="list-style-type: none"> c. Establecer mecanismos de participación ciudadana <u>para cada proceso de involucramiento de las personas</u> naturales y jurídicas en la gestión ambiental. (artículo 50 de la Ley General del Ambiente) • Lineamientos de las Consultas La entidad o el caso de proyectos de inversión el administrado sujeto a la aprobación de la entidad elaborará su plan de consulta pública, el cual debe cumplir con: <ul style="list-style-type: none"> f. Determinación del punto de contacto de la entidad <u>encargado de recibir y responder las solicitudes</u> que se presenten a la misma y de informar sobre el proceso de consulta. (artículo 30 del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales) • Audiencias Públicas vinculadas a los Estudios de Impacto Ambiental 34.4 Se debe indicar el <u>lugar en el que se recibirán los aportes, sugerencias u observaciones de la comunidad.</u> (artículo 34 del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales)
<p>Se identifique al ciudadano/a que interviene en el proceso de participación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos para la participación ciudadana <ul style="list-style-type: none"> d. <u>Llevar un registro</u> de los procesos de participación ciudadana, y de sus resultados, así como de las solicitudes recibidas y las respuestas suministradas (artículo 27 del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales) • Audiencias Públicas Las Audiencias públicas son abiertas a la participación de todos los ciudadanos, quienes <u>deberán identificarse</u> previamente con el respectivo documento de identidad. (artículo 33 del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales)
<p>Que el ciudadano tenga la posibilidad de comunicar sus sugerencias y comentarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De la participación ciudadana Toda persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva, puede <u>presentar opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones u aportes</u> en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental y acciones que incidan sobre ella. (artículo 46 de la Ley General del Ambiente) • El SEIA contempla para la participación de la comunidad lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> c. Que la autoridad competente efectúe la consulta formal durante la etapa de revisión. Estos estudios se pondrán a disposición del público, <u>para observaciones y comentarios.</u> (artículo 14 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental)

Decreto Legislativo N° 1500	Disposiciones vigentes emitidas con anterioridad al Decreto Legislativo N° 1500
	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos de participación ciudadana Los mecanismos de participación ciudadana constituyen instrumentos para la generación de espacios <u>para la formulación</u> de opiniones, observaciones, sugerencias, comentarios y otros aportes. (artículo 70 del Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental)

Fuente: Decreto Legislativo N° 1500, Leyes N° 28611, y 27446, Decretos Supremos N° 002-2009-MINAM y N° 019-2009-MINAM.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Conforme se desprende del cuadro anterior, las disposiciones previstas en el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1500 se encuentran reguladas en nuestro ordenamiento jurídico, a través de la Ley del SEIA y su Reglamento, así como del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales y en la Ley General del Ambiente.

Cabe destacar que la Ley General del Ambiente dispone que la Autoridad Ambiental establece lineamientos para el diseño de mecanismos de participación ciudadana ambiental, que incluyen consultas y audiencias públicas, encuestas de opinión, apertura de buzones de sugerencias, publicación de proyectos normativos, grupos técnicos y mesas de concertación, entre otros⁶⁸, en la evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública y privada, así como de proyectos de manejo de los recursos naturales⁶⁹.

En consecuencia, en relación a los mecanismos de participación ciudadana, el único cambio introducido por el Decreto Legislativo N° 1500 es la posibilidad expresa de implementar los mismos mediante medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación. Sin embargo, no regula la implementación de dichos mecanismos.

La ausencia de disposiciones que regulen dicha implementación en el ámbito de la gestión ambiental y, en particular, en el ámbito del SEIA, que resulten de aplicación a todos los sectores y niveles de gobierno, podría generar dificultades para proteger el derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental durante la pandemia originada a causa del COVID-19.

En tal sentido, corresponde a las autoridades ambientales sectoriales regular la adecuada implementación del artículo 6 del referido Decreto Legislativo, así como al Minam -en calidad de ente rector del sistema nacional de gestión ambiental del país⁷⁰ y del SEIA⁷¹- establecer los lineamientos para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, a través los dichos medios anteriormente señalados.

⁶⁸ Numeral 48.2 del Artículo 48 de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611.

⁶⁹ Literal c) del Artículo 49 de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611.

⁷⁰ Artículo 7 de la Ley marco del sistema nacional de gestión ambiental, Ley N° 28245 en concordancia con el artículo 1 del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, Decreto Legislativo N° 1013.

⁷¹ Artículo 16 y 17 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446.

Sobre el particular, es preciso destacar como positivo que, el 27 de julio de 2020, el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri), en el marco de sus competencias, emitió la Resolución Ministerial N° 0168-2020-MINAGRI, que aprueba 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”. La aprobación de estos lineamientos constituye una importante iniciativa sectorial para regular la implementación de los mecanismos de participación ciudadana en el contexto actual de pandemia.

2.2 La implementación del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1500

Lograr una participación ciudadana efectiva, además de implicar el respeto a un derecho constitucionalmente reconocido, contribuye de manera significativa a generar un clima de diálogo y paz, con lo cual se reduciría el alto número de conflictos socioambientales que ocurren en el país. Para tal efecto, se requiere que, tanto la autoridad ambiental competente como el titular del proyecto de inversión garanticen que la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, a través de medios virtuales o electrónicos, cumpla con las condiciones que aseguren el goce del derecho a la participación ciudadana.

De acuerdo con ello, a fin de realizar un análisis de la implementación del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1500, la Defensoría del Pueblo revisó los informes que sustentan la aprobación o modificación de planes de participación ciudadana evaluados por el Senace, en el periodo comprendido entre el 22 de mayo al 2 de agosto de 2020⁷².

Como se recuerda, el Senace es una de las autoridades competentes para la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de inversión. En particular, es responsable de llevar a cabo esta labor respecto a los proyectos de gran envergadura correspondientes a los sectores que hayan transferido sus competencias, entre los cuales se encuentra el sector energía y minas (2015)⁷³ y el sector transportes (2016)⁷⁴. En dicho marco, es competente para evaluar y aprobar los planes de participación ciudadana correspondiente a los proyectos de estos sectores.

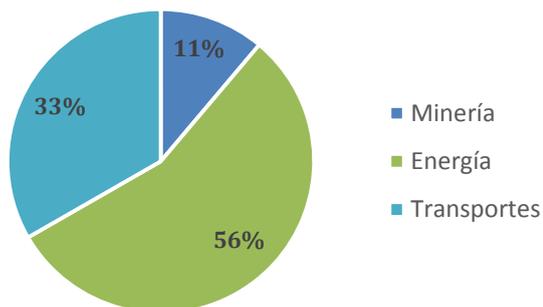
Como resultado, se tuvo acceso a un total de 9 procedimientos que obtuvieron la aprobación de planes de participación ciudadana o su modificación, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1500. De esta cifra, 5 corresponden al sector electricidad, 3 al sector transporte y 1 al sector minero, según se muestra a continuación:

⁷² Información disponible en: <https://www.senace.gob.pe/archivos/pti/senace-normativa-2020/#tab-4>

⁷³ Mediante Resolución Ministerial N° 328- 2015-MINAM se aprobó la culminación del proceso de transferencia de funciones en materia de minería, hidrocarburos y electricidad.

⁷⁴ Mediante Resolución Ministerial N° 160-2016-MINAM se aprobó la culminación del proceso de transferencia de funciones del sector transportes

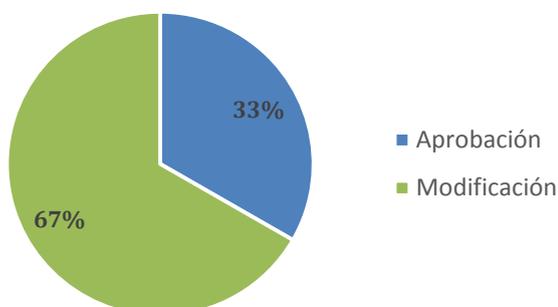
Gráfico N° 9
Planes de participación ciudadana aprobados o modificados, al amparo del Decreto Legislativo N° 1500, según sector



Fuente: Senace
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Del total de procedimientos que culminaron con un acto administrativo aprobatorio, 3 de ellos corresponden a la aprobación del Plan de Participación Ciudadana y 6 corresponden a modificaciones de los Planes de Participación Ciudadana anteriormente aprobados. De esta manera, se desprende que si bien todos los procedimientos han estado referidos a la adecuación de los mecanismos de participación presencial al Decreto Legislativo N° 1500, el 67% de estos lo hizo cuando ya contaba con un Plan de Participación Ciudadana previamente aprobado, conforme se aprecia:

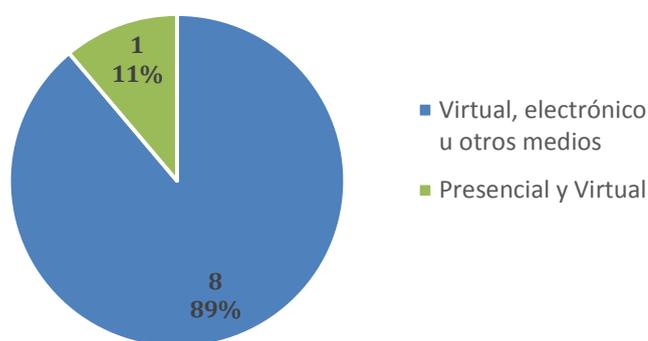
Gráfico N° 10
Planes de Participación que han sido aprobados o modificados al amparo del Decreto Legislativo N° 1500



Fuente: Senace
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De otro lado, es preciso señalar que, de los 9 planes de participación ciudadana, solo 1 de ellos contempla la realización de un mecanismo de participación presencial, entre otros, durante el periodo que estén vigentes las medidas sanitarias impuestas por el Poder Ejecutivo a consecuencia del brote del COVID-19, conforme se aprecia:

Gráfico N° 11
Porcentajes de Planes de Participación que han sido aprobados o modificados



Fuente: Senace
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Un aspecto que corresponde precisar es que, en los 9 procedimientos, las fechas de las solicitudes de aprobación y/o modificación de los planes de participación ciudadana presentados por el titular del proyecto de inversión corresponden al periodo en el que estaba vigente el aislamiento social obligatorio en la totalidad del territorio nacional hasta el 30 de junio⁷⁵. Posteriormente, el Estado dispuso una cuarentena focalizada en diferentes regiones del país, cuya vigencia es del 1 de julio al 30 de setiembre del 2020⁷⁶.

Sin perjuicio de lo expuesto, de la revisión de los 9 procedimientos de aprobación de planes de participación ciudadana o su modificación llevados a cabo por el Senace, la Defensoría del Pueblo ha detectado aspectos que merecen ser abordados, con la finalidad de mejorar la protección del derecho de participación ciudadana en la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de inversión, en el contexto de pandemia por COVID-19.

2.2.1. Hallazgos respecto a la elección del medio para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana

De acuerdo a nuestro marco normativo vigente, para la evaluación del impacto ambiental, se requiere una identificación de los aspectos socioambientales del área de influencia del proyecto; lo que incluye las características del entorno y de la población. Realizar esta labor en forma adecuada

⁷⁵ Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, modificado mediante los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM, 064-2020-PCM, 075-2020-PCM, 083-2020-PCM y 094-2020-PCM.

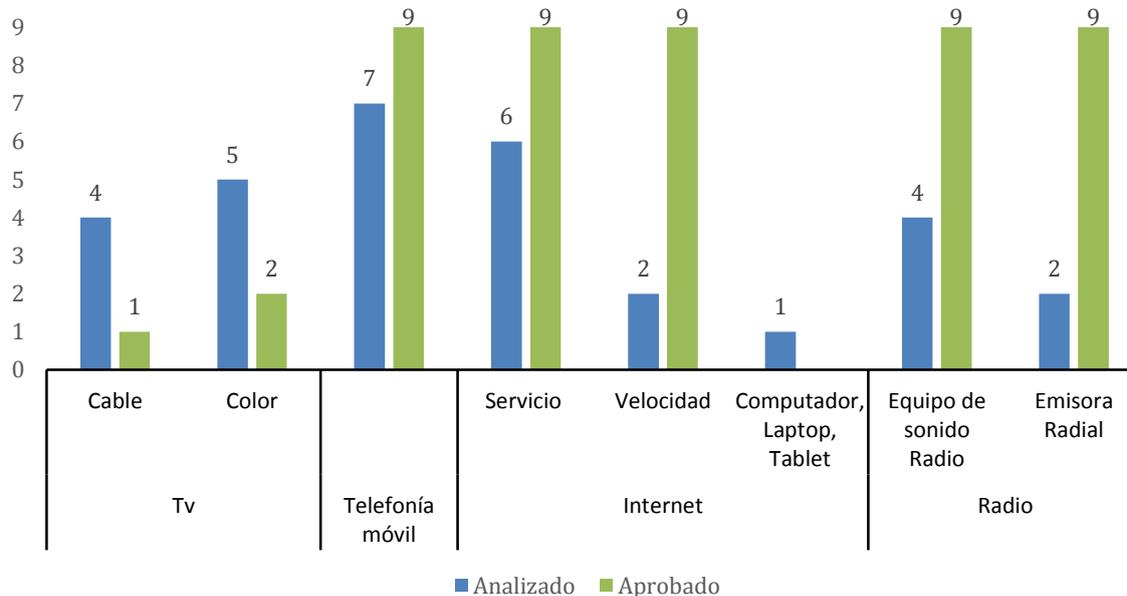
⁷⁶ Decreto Supremo N° 116-2020-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 129-2020-PCM, N° 135-2020-PCM, N° 139-2020-PCM y N° 146-2020-PCM.

contribuirá con asegurar una participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones de los proyectos de inversión. En concordancia con ello, el Decreto Legislativo N° 1500, señala que los mecanismos de participación ciudadana deben adecuarse a las características de la población que participa y del entorno en donde se ubica el proyecto.

No obstante, de la revisión de las 9 resoluciones aprobatorias y de los informes que las sustentan, emitidas por el Senace, se observa que no se habría analizado, en todos los casos, los medios disponibles en el entorno, ni el nivel de acceso de la población a los medios propuestos por el titular⁷⁷, para la elección del medio a emplear en la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, la cual contempla convocatoria y/o difusión⁷⁸, desarrollo⁷⁹ y recepción de aportes, consultas, observaciones derivados de la participación ciudadana⁸⁰.

En el siguiente gráfico, se muestran los medios de comunicación contemplados en los planes de participación ciudadana aprobados y/o modificados, así como el detalle del número de casos en los que se evaluó el nivel de acceso a los medios de comunicación:

Gráfico N° 12
Análisis de los medios disponibles para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana



Fuente: Senace
Elaboración: Defensoría del Pueblo

⁷⁷ Para efectos del presente informe, se entiende que el nivel de acceso constituye el porcentaje de la población que cuenta con un determinado servicio de comunicación en calidad de usuario.

⁷⁸ Artículo 14 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446, y Numeral 30.1 del Artículo 30 del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM.

⁷⁹ Numeral 47.2 del Artículo 47 de la Ley General del Ambiental, Ley N° 28611

⁸⁰ Artículo 69 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

De la revisión de los 9 informes que sustentan las resoluciones que aprueban los planes de participación ciudadana o sus modificatorias, se advierte lo siguiente:

- Pese a que resulta clave evaluar todos los medios posibles, a fin de optar por el que permita un adecuado ejercicio del derecho a la participación ciudadana, en ninguno de los 9 informes, se analizó la totalidad de los medios disponibles para implementar los mecanismos de participación ciudadana.
- Aun cuando en los 9 planes de participación ciudadana aprobados o modificados, se ha previsto el uso de la telefonía móvil, del servicio del internet, y de la radio para la realización de los mecanismos de participación ciudadana, no en todos los casos se habría evaluado el acceso a estos medios para la población hacia quienes va dirigida.

Con relación al uso de telefonía móvil

- Todos los planes de participación ciudadana aprobados o modificados prevén el uso de la telefonía móvil, ya sea para difusión y/o convocatoria, el desarrollo y/o recepción de opiniones, sugerencias y consultas durante la ejecución de los diversos mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, solo en 7 de los 9 casos, se habría analizado la información referida al acceso a la telefonía móvil, según lo señalado en los correspondientes informes.
- El Plan de Participación Ciudadana del proyecto de inversión “Central Hidroeléctrica Alto Biavo” contempla el uso de telefonía móvil como uno de los medios para la recepción de preguntas, consultas o comentarios⁸¹. No obstante, la única información consignada al respecto señala que no hay señal de telefonía móvil estable ni extendida⁸² sin precisar con detalle su alcance.
- En el caso del “Terminal Portuario Matarani” se prevé el uso de telefonía para la formulación de consultas, quejas y comentarios⁸³. Sin embargo, no se aprecia información ni análisis sobre el acceso de la población a este medio de comunicación.
- Cabe agregar que, para el uso de plataformas virtuales como Facebook y WhatsApp, así como de los correos electrónicos y páginas web se requiere que los teléfonos móviles cuenten con acceso a internet. Sin embargo, en ninguno de los casos se observa información relativa al acceso a internet a través de estos equipos.

⁸¹ Informe N° 00376-2020-SENACE-PE/DEAR, p. 8, ítem 2.5.8.

⁸² Informe N° 00376-2020-SENACE-PE/DEAR, p. 15, ítem 3.5.3.

⁸³ Informe N° 00435-2020-SENACE-PE/DEIN, Anexo N° 5: Plan de Participación Ciudadana de la Segunda Modificación del EIA del proyecto “Remodelación y Ampliación del Sistema de Almacenamiento y Embarque de Mineral Concentrado en el Terminal Marítimo de Matarani”, p.25

Con relación al uso del servicio de radio o equipos de sonido

- De los 9 informes que sustentan las resoluciones de aprobación, solo 4 consignan información o desarrollan el análisis sobre el acceso de la población a equipos de sonido o radio, pese a que todos los proyectos de inversión utilizarán la radio para difusión y/o convocatoria, el desarrollo y/o recepción de opiniones, sugerencias y consultas durante la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana aprobados por el Senace.
- En el caso del proyecto de inversión “Central Hidroeléctrica Alto Biavo” se indica que el acceso a medios masivos como la televisión y la radio es limitada⁸⁴, no hallándose mayor detalle del mismo, pese a que se aprobó el uso de anuncios radiales durante 5 días calendarios, para dar a conocer la realización de la Audiencia Pública⁸⁵.
- Entretanto, en el caso del proyecto de inversión “Centrales Hidroeléctricas Lluclla y Lluta” se prevé el uso de la radio para la convocatoria y desarrollo de los talleres participativos y las audiencias públicas⁸⁶. Sin embargo, en el informe no se aprecia referencia alguna al porcentaje de acceso a este medio por parte de la población, solo se precisa que, después de la televisión⁸⁷, la elección de la radio local o distrital se debe a que este es el medio con mayor alcance en las poblaciones involucradas⁸⁸.
- Solo en 2 de los 9 casos se habría analizado el número de emisoras radiales disponibles y autorizadas en las áreas de influencia del proyecto de inversión. Por su parte, en los informes correspondientes a los proyectos de inversión “Modificación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Ampliación de operaciones de mina y planta de beneficio de Shougang Hierro Perú S.A.A.”⁸⁹ y “Central Hidroeléctrica Alto Biavo”⁹⁰, se indican las emisoras radiales que se emplearán, Radio Star Plus y Ribereña, respectivamente; sin sustentar su elección, en mérito a su mayor disponibilidad y alcance en el área de influencia del proyecto de inversión.

Con relación al uso del servicio de internet

- De los 9 casos, solo en 6 se presenta información sobre el acceso de la población a internet, pese a que todos los proyectos de inversión evaluados contemplan su uso para la ejecución de los diversos mecanismos de participación ciudadana (mediante el empleo de correos electrónicos, WhatsApp, páginas web, plataformas virtuales como Zoom o Google Meet, etc.).
- Apenas en 1 informe (“Modificación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Ampliación de operaciones de mina y planta de beneficio de Shougang Hierro Perú S.A.A.”),

⁸⁴ Informe N° 00376-2020-SENACE-PE/DEIN, p. 15, ítem 3.5.3.

⁸⁵ Informe N° 00376-2020-SENACE-PE/DEIN, p.7, ítem 2.5.4

⁸⁶ Informe N° 00344-2020-SENACE-PE/DEAR, p. 10, ítem 2.5.9 y 16, ítem 2.5.28

⁸⁷ Informe N° 00344-2020-SENACE-PE/DEAR, p.32, ítem 3.5.3

⁸⁸ Informe N° 00344-2020-SENACE-PE/DEAR, p.10, ítem 2.5.13

⁸⁹ Informe N° 00343-2020-SENACE-PE/DEAR, p.23

⁹⁰ Informe N° 00376-2020-SENACE-PE/DEAR, p.7, ítem 2.5.4

se analizó los equipos (computadora, tablet y/o laptop)⁹¹ con los que la población cuenta para acceder al internet y, en consecuencia, a los mecanismos de participación ciudadana a implementarse a través de este medio virtual; pese a que el internet será empleado en los mecanismos de participación ciudadana de los 9 proyectos de inversión.

- Solo en 2 de 9 casos, se ha hecho referencia a la velocidad de internet, sin hacer un mayor análisis que garantice, entre otros, una implementación adecuada de los mecanismos de participación ciudadana que impliquen el uso de este servicio.

En el caso del proyecto “Central Hidroeléctrica Alto Biavo” se precisa que el servicio de internet en la zona aún presenta deficiencias en su velocidad y continuidad⁹² no hallándose mayor detalle del mismo, mientras que en el caso del proyecto “Línea de transmisión Tintaya Nueva – Pumiri en 220 kV y Ampliación de subestaciones asociadas” se indica que los celulares utilizados por la población cuentan con una menor velocidad de navegación⁹³, sin dar mayor detalle, pese a que se aprobó el uso de internet para la recepción de aportes.

Debe tomarse en consideración que nuestro país presenta uno de los niveles más bajos de velocidad del internet, encontrándose en la posición N° 147 a nivel mundial, siendo que la velocidad promedio de descarga en el 2018 fue de 3.31 Megabit por segundo (Mbps) mientras que en el 2019 cayó a 2.85 Mbps⁹⁴.

Con relación al acceso a la energía eléctrica

- Solo en 2 de los 9 casos (referidos a los proyectos de inversión “Modificación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Ampliación de operaciones de mina y planta de beneficio de Shougang Hierro Perú S.A.A.”⁹⁵ y “Centrales Hidroeléctricas Lluclla y Lluta”⁹⁶) se analizó el acceso a la energía eléctrica, condición indispensable para el funcionamiento de los medios electrónicos, virtuales y otros medios de comunicación.

De acuerdo con lo expuesto, como resultado de la revisión efectuada por la Defensoría del Pueblo, se evidencia que en los informes que sustentan las resoluciones que aprueban los planes de participación ciudadana o su modificación, no se realiza un análisis integral de las variables requeridas para asegurar el adecuado acceso a los medios de comunicación virtuales o electrónicos aprobados para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana.

Sumado a ello, no se consigna información completa y detallada respecto a todos los medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación del ámbito de influencia social del proyecto de inversión, que constituya una adecuada motivación de los actos administrativos que aprueban los medios elegidos para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana.

⁹¹ Informe N° 343-2020-SENACE-PE/DEAR, p.8, ítem 2.4.1

⁹² Informe N° 376-2020-SENACE-PE/DEAR, p.15, ítem 3.5.3

⁹³ Informe N° 424-2020-SENACE-PE/DEIN, ítem 3.30

⁹⁴ Conforme al estudio realizado por Cable.co.uk: “Worldwide Speed League” Consulta: 28 de julio de 2020. En: <https://www.cable.co.uk/broadband/speed/worldwide-speed-league/#regions>

⁹⁵ Informe N° 343-2020-SENACE-PE/DEAR, p. 15, ítem 3.7

⁹⁶ Informe N° 00344-2020-SENACE-PE/DEAR, p.32, ítem 3.5.3

Caso: Plan de Participación Ciudadana del proyecto “Remodelación y ampliación del sistema de almacenamiento y embarque de mineral concentrado en el Terminal Marítimo de Matarani”

El 16 de julio de 2020, el Senace aprobó el Plan de Participación Ciudadana del proyecto de inversión “Remodelación y ampliación del sistema de almacenamiento y embarque de mineral concentrado en el Terminal Marítimo de Matarani”, mediante Resolución Directoral N° 66-2020-SENACE-PE/DEIN, cuyo Informe N° 435-2020-SENACE-PE-DEIN, forma parte integrante de la misma.

El titular del proyecto prevé la realización de un Taller Participativo y una Audiencia Pública en forma no presencial (mediante las plataformas virtuales disponibles u otros medios); mientras se mantengan las medidas de emergencia dictadas por el Estado⁹⁷. Para tal efecto, contempla el uso de plataformas virtuales como Google Meet y Facebook.

No obstante, en el Informe correspondiente no se aprecia información detallada respecto a los porcentajes de acceso a medios electrónicos, virtuales u otros; así como la fuente de información o nivel de la información que hayan podido considerar para el uso de dichos medios en la implementación de los mecanismos de participación ciudadana anteriormente señalados.

La ausencia de información o de análisis respecto a la accesibilidad de la población a los medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, conlleva un serio riesgo para la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana, a través de dichos medios, lo que podría generar una vulneración al derecho de participación ciudadana de las poblaciones que residen en el área de influencia social de los proyectos de inversión.

En tal sentido, en la evaluación de los planes de participación ciudadana que contemplen la implementación de mecanismos por medios electrónicos, virtuales u otros, la autoridad ambiental competente debe considerar lo siguiente:

- 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.

Asimismo, es importante que el Minam, en su calidad de rector de la gestión ambiental del país, establezca lineamientos para la implementación virtual o electrónica de los mecanismos de participación ciudadana, incorporando, entre otros, los criterios anteriormente mencionados, así como los que se desarrollarán en los siguientes acápite.

2.2.2. Hallazgos respecto al análisis del acceso a los medios a emplear para la transmisión de talleres participativos y audiencias públicas

Los talleres participativos y las audiencias públicas constituyen los mecanismos de participación más utilizados en los procesos de evaluación del impacto ambiental de los proyectos de inversión, más

⁹⁷ Apartado VII del Informe N° 435-2020-SENACE-PE-DEIN, p.164.

aún en aquellos proyectos de mayor envergadura. En ellos, el titular del proyecto realiza una exposición detallada sobre las actividades a realizar, sus posibles impactos y las medidas de manejo previstas, en función de lo cual la población involucrada puede formular sus aportes, observaciones o consultas⁹⁸. Por este motivo, resulta de máxima importancia garantizar y promover la mayor participación ciudadana en estos mecanismos.

Ahora bien, la Ley del SEIA dispone que el establecimiento de los mecanismos debe asegurar una efectiva participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental. De acuerdo con ello, el Decreto Legislativo N° 1500 dispone que estos deben adecuarse a las características particulares del entorno donde se ubica el proyecto, de tal forma que la población cuente con la información de manera oportuna y, al mismo tiempo, pueda brindar sus sugerencias, aportes y/o comentarios.

De esta manera, un aspecto clave para determinar el medio que se utilizará en la ejecución de los talleres participativos y audiencias públicas es conocer el porcentaje de personas que tienen acceso a dicho medio. Esto permitirá conocer el alcance del mecanismo y, en consecuencia, la viabilidad de optar por este medio para lograr un adecuado ejercicio del derecho a la participación ciudadana.

Al respecto, se analizaron los medios autorizados por el Senace para la transmisión de los talleres participativos y las audiencias públicas, a fin de conocer cómo viene evaluándose en los planes de participación ciudadana propuestos para su aprobación o modificación, obteniéndose la siguiente información:

Cuadro N° 10
Evaluación de los medios electrónicos, virtuales u otros utilizados para la implementación de la transmisión de talleres participativos y audiencias públicas

Proyecto de Inversión	Tipo de Mecanismo	Porcentaje de acceso al medio para la transmisión de los talleres participativos y audiencias públicas		
		Tv	Radio / Altoparlante	Internet
C.H. Lluclla y Lluta	Taller y Audiencia Pública	Promedio entre 50% y 70%	No precisa	
Central Hidroeléctrica Alto Biavo	Audiencia Pública	-	No precisa	No precisa
Línea de Transmisión Tintaya Nueva – Pumiri en 220 kV y Ampliación de Subestaciones Asociadas	Taller y Audiencia Pública	-	Entre 40% y 98%	-
Terminal Portuario Pucusana	Taller y Audiencia Pública	-	47.5%	19.7%
Terminal Portuario Multipropósito de Chancay	Audiencia Pública	78.9%	No precisa	-
Terminal Marítimo de Matarani	Taller y Audiencia Pública	*	*	No precisa

Nota: (*) Prevé la posibilidad de realizar el taller y/o audiencia a través de otros medios.

⁹⁸ Según lo previsto en el artículo 34 del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM y el artículo 29 del Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos, Decreto Supremo N° 002-2019-EM.

Fuente: Resoluciones Directorales emitidas por el Senace, entre el 26 de mayo y 16 de julio de 2020, que aprueban o modifican los planes de participación ciudadana.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la información consignada en los informes que sustentan las resoluciones de aprobación de los planes de participación correspondientes a los proyectos de inversión anteriormente citados, se advierte que en 6 de los 9 planes de participación ciudadana aprobados o modificados, se han previsto la realización talleres participativos y/o audiencias públicas; en 4 casos se prevé la realización de talleres participativos y audiencias públicas, mientras que en 2 solo audiencias públicas. Sin embargo, pese a la necesidad de asegurar la viabilidad de los medios a emplear, en algunos casos se aprobó la transmisión del taller participativo y/o la audiencia pública sin el sustento del porcentaje de accesibilidad que justifique su elección.

A continuación, mayor detalle de lo señalado:

Con relación a la aprobación del uso de la televisión para la transmisión de talleres participativos y/o audiencias

No existe un criterio uniforme respecto al porcentaje de la población con acceso a la televisión que determine la viabilidad del medio a utilizar para el desarrollo del mecanismo de participación ciudadana. Así, por ejemplo:

- La aprobación del Plan de Participación Ciudadana del proyecto de inversión “Centrales Hidroeléctricas Lluclla y Lluta” se sustenta en que, en promedio, los hogares que cuentan con televisión, dependiendo de los distritos, varían entre el 50 y 70%⁹⁹. En este caso, se consigna el acceso en base a promedios y sus variaciones; no se desprende un análisis detallado del acceso por cada distrito.
- Entretanto, en la modificación del Plan de Participación Ciudadana del proyecto de inversión “Ampliación de la Zona Operativa Portuaria –Etapa 1 del Terminal Portuario Multipropósito de Chancay” se aprobó el uso de la televisión con un 78.9% de hogares que cuentan con este equipo (y acceso al servicio de televisión por cable)¹⁰⁰.

Con relación a la aprobación del uso de radio o altoparlantes para la transmisión de talleres participativos y/o audiencias

En algunos casos, no se identifica el porcentaje de la población que tiene acceso a la radio o el alcance de los altoparlantes. En otros casos, no existe un criterio uniforme respecto al porcentaje de la población con acceso a la radio que determine la viabilidad del medio a utilizar para el desarrollo del mecanismo de participación ciudadana. Así, por ejemplo:

- Aun cuando en 4 proyectos de inversión se aprobó la transmisión de los Talleres Participativos y/o Audiencias Públicas a través de la radio, solo en 2 de ellos (“Línea de

⁹⁹ Informe N° 00344-2020-SENACE-PE/DEAR, p. 32, ítem 3.5.3

¹⁰⁰ Informe N° 00320-2020-SENACE-PE/DEIN, p.8, ítem 3.20

Transmisión Tintaya Nueva – Pumiri en 220 kV y Ampliación de Subestaciones Asociadas” y “Terminal Portuario Pucusana”) se precisa el porcentaje de acceso.

- En el caso del uso de altoparlantes no se precisa el alcance en el uso de este medio (proyecto de inversión “Central Hidroeléctrica Alto Biavo”).
- Tratándose del proyecto de inversión “Línea de Transmisión Tintaya Nueva – Pumiri en 220 kV y Ampliación de Subestaciones Asociadas”, sólo se cuenta entre el 40% y 98%¹⁰¹ de accesibilidad, dependiendo del distrito y comunidad campesina; mientras que, para el proyecto de inversión “Terminal Portuario Pucusana”, se aprobó la utilización de la radio con 47.5% de accesibilidad¹⁰².

Dicha situación nuevamente evidencia que no existe predictibilidad respecto a los criterios utilizados por el Senace para determinar que, en un caso, con un porcentaje de 47.5% de accesibilidad se garantiza una efectiva transmisión a tiempo real de la Audiencia Pública, en comparación con otro proyecto de inversión donde los porcentajes oscilan entre el 40% y 90%.

Con relación al uso de internet para la transmisión de talleres participativos y/o audiencias

Se observa que se aprueba el uso de internet, a pesar de representar un acceso limitado para la población; y en otros casos, sin precisar qué porcentaje de la población puede acceder a este medio. Tampoco se precisa el sustento de dicha elección. Así, por ejemplo:

- En el proyecto de inversión “Terminal Portuario Pucusana” se aprobó el uso de internet con 19.7%, de accesibilidad de la población¹⁰³. Entretanto, en el proyecto de inversión “Remodelación y Ampliación del Sistema de Almacenamiento y Embarque de Mineral Concentrado en el Terminal Marítimo de Matarani” no se incorporó el porcentaje de la población que tiene acceso a internet, limitándose a precisar el medio a utilizar (Google Meets, Facebook).
- En el caso de la “Central Hidroeléctrica Alto Biavo” no se precisó el porcentaje de población con acceso a internet, indicando solamente que se podrá tener acceso a la transmisión a través de un link en internet¹⁰⁴.

De acuerdo con ello, se evidencia que se podría aprobar planes de participación ciudadana sin que se evalúe y sustente el porcentaje de la población que tiene acceso a los medios de comunicación que garantice la accesibilidad al mecanismo de participación ciudadana.

En tal sentido, urge que la autoridad ambiental y el titular del proyecto de inversión cuenten con criterios para elegir el medio a través del cual se implementará el mecanismo de participación ciudadana, a fin que brinden certeza y predictibilidad al proceso de evaluación de los planes de participación ciudadana que contemplen la implementación de mecanismos de participación

¹⁰¹ Informe N° 00424-2020-SENACE-PE/DEIN, p. 15-16, ítem 3.31

¹⁰² Informe N° 00347-2020-SENACE-PE/DEIN, p. 9, ítem 3.25

¹⁰³ Informe N° 00347-2020-SENACE-PE/DEIN, p. 9, ítem 3.25

¹⁰⁴ Informe N° 376-2020-SENACE-PE/DEAR, p. 8, ítem 2.5.6

ciudadana a través de medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación. Del mismo modo, se requiere prever la obligación del titular del proyecto de sustentar la elección del medio a través del cual se implementará el mecanismo de participación ciudadana, con información que pueda ser verificada.

Asimismo, es necesario que la autoridad ambiental competente sustente adecuadamente la elección del medio a través del cual se implementará el mecanismo de participación ciudadana. Para tal efecto, debe establecer con claridad y de manera detallada la información que debe presentar el titular del proyecto de inversión, para garantizar dicha evaluación.

2.2.3. La importancia de considerar el conocimiento de la población en el uso de los medios elegidos para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana

En concordancia con las normas que regulan la participación ciudadana, el Decreto Legislativo N° 1500 señala que los mecanismos de participación ciudadana deben adecuarse a las características de la población que participa, lo que implica que, en la evaluación de la ejecución de mecanismos de participación ciudadana a través de medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, no solo se debe evaluar la posibilidad de ejecutar estos medios, sino las características culturales de la población, las cuales pueden variar significativamente según su ubicación geográfica.

Sin embargo, de la revisión de los planes de participación que contemplan el uso de internet para el desarrollo de los talleres y/o audiencias, no se observa que se haya tenido en consideración las habilidades en el uso de tales tecnologías (Google Meets, Zoom, Facebook, u otros) por parte de la población

Sin perjuicio de ello, solo para la implementación de los talleres participativos y la audiencia pública del proyecto de inversión “Terminal Portuario Pucusana”, donde se utilizará la plataforma *Zoom* como medio de transmisión, aborda este aspecto. No obstante, únicamente prevé un manual de pasos simples para que la población pueda acceder a dicha plataforma¹⁰⁵, sin establecer otro mecanismo para asegurar las habilidades para el uso de esta herramienta digital.

Cabe agregar que los mecanismos de participación ciudadana, como los talleres participativos y las audiencias públicas, por su naturaleza de contacto e intercambio de información y opiniones, podrían presentar dificultades para ser adaptados a medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación.

Por este motivo, resulta de máxima importancia que, en la adaptación de los mecanismos presenciales a medios virtuales, se garanticen adecuadamente las condiciones establecidas en el Decreto Legislativo N° 1500, así como las condiciones previstas en el marco normativo vigente que regula el derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental.

Para tal efecto, en la evaluación de los planes de participación ciudadana, las autoridades ambientales competentes deben considerar las habilidades para utilizar los equipos y tecnologías virtuales o electrónicos que se utilizarán en los mecanismos de participación ciudadana, así como la

¹⁰⁵ Informe N° 00347-2020-SENACE-PE/DEIN, p.19

previsión de medidas destinadas a asegurarlas, a fin de garantizar el goce efectivo de este derecho, de acuerdo a las características de la población del ámbito de influencia del proyecto. Además, debe establecerse la obligación del titular de proyecto de presentar la referida información a la autoridad competente para su correspondiente evaluación.

2.2.4. La necesidad garantizar el mayor acceso posible de la población a través del uso de distintos medios de comunicación

De acuerdo al Reglamento de la Ley del SEIA, la participación ciudadana se sustenta en la aplicación de múltiples modalidades y mecanismos orientados al intercambio amplio de información y construcción de consensos. Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1500 señala que se pueden utilizar medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, según sea posible. De esta manera, es posible utilizar todos aquellos medios que permitan que toda la población interesada pueda acceder a ejercer su derecho a la participación ciudadana.

Al respecto, el pasado 8 de junio de 2020, mediante la Resolución Directoral N° 46-2020-SENACE-PE/DEIN, el Senace aprobó la modificación del Plan de Participación Ciudadana del proyecto de inversión “Ampliación de la Zona Operativa Portuaria – Etapa 1 del Terminal Portuario Multipropósito de Chancay”, ubicado en el distrito de Chancay, provincia de Huaral, departamento de Lima.

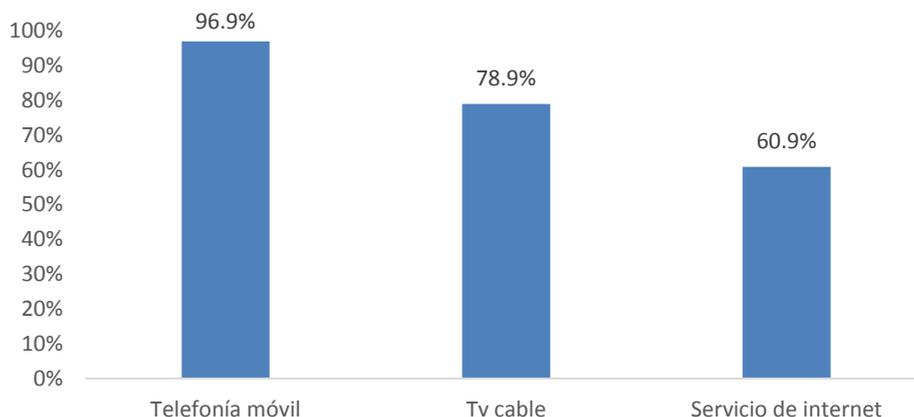
De acuerdo con ello, según el Informe N° 00320-2020-SENACE-PE/DEIN, que forma parte integrante de la citada Resolución Directoral, se dispone la adecuación de los mecanismos Audiencia Pública, equipo de promotores y oficina de información permanente, durante el proceso de evaluación de la MEIA-d¹⁰⁶.

Para tal efecto, se analizó el acceso de medios virtuales, electrónicos y otros, como el internet, la televisión por cable y la telefonía móvil¹⁰⁷, respecto de los cuales se observa la siguiente información:

¹⁰⁶ Informe N° 00320-2020-SENACE-PE/DEIN, ítem 4.1

¹⁰⁷ Informe N° 00320-2020-SENACE-PE/DEIN, ítem 3.20

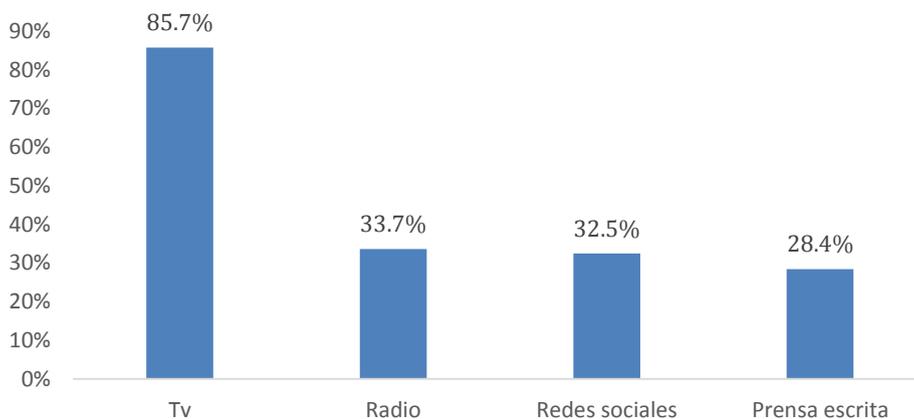
Gráfico N° 13
Análisis del acceso de servicios de telecomunicación en el proyecto Terminal Portuario Multipropósito de Chancay



Fuente: Informe N° 00320-2020-SENACE-PE/DEIN
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por otro lado, el titular del proyecto señala que los medios de comunicación más empleados por los hogares encuestados en el área de estudio social del proyecto son la televisión (85,7%), la radio (33,65%), las redes sociales (32,46%) y la prensa escrita (28,44%)¹⁰⁸, por lo que se presentaría la posibilidad de utilizar medios de comunicación de diversa índole.

Gráfico N° 14
Medios de comunicación más empleados por los hogares en el área de estudio social del proyecto Terminal Portuario Multipropósito de Chancay



Fuente: Informe N° 00320-2020-SENACE-PE/DEIN
Elaboración: Defensoría del Pueblo

¹⁰⁸ Informe N° 00320-2020-SENACE-PE/DEIN, ítem 3.20

Continuando con la revisión del citado Informe, y teniendo presente que el área de estudio social del Proyecto abarcó un total de diecinueve (19) localidades ubicadas en los sectores Peralvillo, Chancay Puerto y Los Álamos¹⁰⁹, se observa lo siguiente:

- Se aprobó la trasmisión de la audiencia pública únicamente a través de la radio y la televisión por cable¹¹⁰. Sin embargo, no se ha considerado el uso del internet, pese a que el 60.9% % de la población del área del estudio social cuenta con este servicio en sus hogares y que el uso de las redes sociales constituye uno de los medios de comunicación más empleados en los hogares del área de estudio social del proyecto con un porcentaje del 32.5%¹¹¹ similar al porcentaje de la radio.

De acuerdo con lo expuesto, si bien el Plan de Participación Ciudadana del proyecto de inversión “Terminal Portuario Multipropósito de Chancay ” contempla el uso de medios distintos para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, se requiere que se establezcan criterios destinados a garantizar el mayor acceso posible de la población a través del uso de distintos medios de comunicación, lo cual constituye una de las condiciones esenciales para un adecuado del derecho de participación ciudadana.

De esta manera, dichos criterios deben:

- Asegurar que los medios virtuales o electrónicos utilizados de manera complementaria sean en su conjunto, accesibles a la población participante.
- Priorizar el empleo de los medios virtuales o electrónicos que sean más accesibles a la población participante.

2.2.5. La necesidad de contar, como mínimo, con información a nivel distrital del ámbito de influencia del proyecto

Conforme a la Ley del SEIA, los estudios ambientales deben contener una descripción de la acción propuesta y los antecedentes de su área de influencia; asimismo, dispone que durante la elaboración del estudio ambiental se debe elaborar la línea base, lo que implica que debe presentarse una descripción del área de influencia y, por lo tanto, la ubicación precisa de esta. Entretanto, el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1500, dispone que los mecanismos de participación ciudadana deben adecuarse a las características del entorno donde se ubica el proyecto y de la población que participa.

Al respecto, cabe indicar que, dentro de los planes de participación ciudadana adecuados al contexto actual de pandemia por el COVID-19 se encuentra el plan de participación ciudadana del proyecto Enlace 500 kV Mantaro - Nueva Yanango – Carapongo y Subestaciones Asociadas presentado por Consorcio Transmantaro S.A., cuya modificación fue aprobada mediante Resolución Directoral N° 49-2020-SENACE-PE/DEIN del 10 de junio de 2020.

¹⁰⁹ Informe N° 00320-2020-SENACE-PE/DEIN, ítem 3.12

¹¹⁰ Informe N° 00320-2020-SENACE-PE/DEIN, ítem 3.26

¹¹¹ Informe N° 00320-2020-SENACE-PE/DEIN, ítem 3.20

En dicho caso, se contempla la adecuación del mecanismo de acceso a la información respecto del documento que contiene el levantamiento de observaciones del EIA-d. Para tal efecto, el titular del proyecto se había comprometido a la entrega física del documento a las autoridades de la Dirección Regional de Energía y Minas, de las Municipalidades Provinciales y Distritales, y centros poblados y comunidades campesinas del área de influencia del proyecto que abarca 3 regiones: Huancavelica, Junín y Lima¹¹².

Sobre este punto, cabe señalar que el ámbito de influencia directa del referido proyecto abarca 140 centros poblados distribuidos en los siguientes distritos¹¹³:

Cuadro N° 11
Área de influencia del proyecto Enlace 500 kV Mantaro - Nueva Yanango – Carapongo y Subestaciones Asociadas

Región	Provincia	Distrito	
Huancavelica	Tayacaja	Colcabamba	
		Daniel Hernández	
		Salcabamba	
		Quishuar	
		San Marcos de Rocchac	
Junín	Huancayo	Pariahuanca	
	Concepción	Andamarca	
		Comas	
		Cochas	
		Mariscal Castilla	
	Chanchamayo	Vitoc	
		San Ramón	
	Jauja	Monobamba	
	Tarma	Palca	
		Tapo	
		Acobamba	
		Tarma	
		Huaricolca	
		Yauli	Paccha
			La Oroya
Santa Rosa de Sacco			
Yauli			
Lima	Huarochirí	Morococha	
		Chila	
		San Mateo	
		Matucana	
		Surco	
		San Bartolomé	
		San Mateo de Otazo	
		Santa Eulalia	
	San Antonio		
Lima	Lurigancho		

Fuente: Informe N° 00351-2020-SENACE-PE/DEIN

Elaboración: Defensoría del Pueblo

¹¹² Informe N° 00351-2020-SENACE-PE/DEIN, ítem 3.8

¹¹³ Informe N° 00351-2020-SENACE-PE/DEIN, p.7. ítem 3.13

Sin embargo, es importante mencionar que, en el resumen ejecutivo del estudio ambiental del referido proyecto, se aprecia que el titular hace referencia al número de centros poblados que se encuentran dentro de las regiones naturales¹¹⁴.

Cuadro N° 12
Número de centros poblados en las Regiones Naturales del área de influencia

Región Natural/Código	Número de centros poblados
Selva Alta o Rupa Rupa	12
Yunga Marítima	16
Yunga Fluvial	15
Quechua	70
Suni	22
Puna	5
Total	140

Fuente: Resumen ejecutivo del Estudio de Impacto Ambiental Detallado para el Proyecto “Enlace 500 kV Mantaro-Nueva Yanango-Carapongo y Subestaciones Asociadas”

Elaboración: Defensoría del Pueblo

No obstante, el análisis de la información sobre el acceso de servicios de telecomunicaciones se encuentra referido a regiones naturales, no evidenciándose información a nivel de distrito, provincia y departamento, ni a nivel de centros poblados conforme a su resumen ejecutivo. A continuación, el detalle de lo señalado:

Cuadro N° 13
Análisis del acceso a los servicios de telecomunicación en el proyecto Enlace 500 kV Mantaro - Nueva Yanango – Carapongo y Subestaciones Asociadas

Región Natural (RN) Hogares	Porcentaje					Número
	TV a color	Telefonía celular	Teléfono fijo	Tv Cable	Internet	Emisora radial
RN Rupa Rupa	83,97	23.08	---	1.92	0,00	04
RN Quechua	61.31	62.97	---	8.54	2.55	80
RN Suni	78.80	61.71	---	19.62	3.80	56
RN Yunga fluvial	67.92	50.19	0.38	3.40	---	13
RN Yunga Marítima	81,00	52,20	---	15,60	3,10	13

¹¹⁴ Resumen ejecutivo del Estudio de Impacto Ambiental Detallado para el Proyecto “Enlace 500 kV Mantaro-Nueva Yanango-Carapongo y Subestaciones Asociadas”, p.65. Consulta: 9 de agosto de 2020. En: <http://siar.regionhuancavelica.gob.pe/documentos/estudio-impacto-ambiental-detallado-eia-d-proyecto-enlace-500-kv>

Región Natural (RN) Hogares	Porcentaje					Número
	TV a color	Telefonía celular	Teléfono fijo	Tv Cable	Internet	Emisora radial
RN Puna	86,35	73,20	---	48,88	6,20	03

Fuente: Informe N° 00351-2020-SENACE-PE/DEIN

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Esta situación advertida por la Defensoría del Pueblo implica que la evaluación para la determinación de los medios a emplear en los mecanismos de participación ciudadana no ha sido realizada considerando las características específicas de los servicios de telecomunicaciones y su acceso a un nivel distrital, ni respecto a los centros poblados ubicados en el ámbito de influencia del proyecto. En consecuencia, no se garantiza la efectividad de la implementación del mecanismo de participación ni el goce efectivo de este derecho de las personas.

Por este motivo, el análisis de la información para la determinación de la viabilidad de la implementación de mecanismos de participación virtuales, electrónicos u otros, debe corresponder, como mínimo, al nivel distrital del área de influencia del proyecto, sin perjuicio de presentar información a un nivel más detallado (por centros poblados, comunidades campesinas, entre otros) a fin de cautelar el derecho de participación ciudadana de las personas en dicha área.

En tal sentido, en la evaluación de los planes de participación ciudadana, la autoridad ambiental debe asegurar que la información que sustenta la elección del medio virtual o electrónico corresponda, como mínimo, a información a nivel distrital del área de influencia social del proyecto de inversión, sin perjuicio de presentar información a un nivel más detallado (centros poblados, comunidades campesinas, entre otros).

2.2.6. La necesidad de garantizar un nivel mínimo de acceso al medio de implementación electrónico, virtual u otro medio de comunicación y el intercambio de opiniones, información y/o comentarios en el proceso de participación ciudadana

La Ley del SEIA dispone que el establecimiento de los mecanismos debe asegurar la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental. Por su parte, el Decreto Legislativo N° 1500 reitera que estos deben adecuarse a las características particulares del entorno donde se ubica el proyecto, de tal forma que la población cuente con la información de manera oportuna y, al mismo tiempo, pueda brindar sus sugerencias, aportes y/o comentarios.

Asimismo, el Reglamento de la Ley del SEIA establece que los mecanismos de participación ciudadana constituyen instrumentos para la generación de espacios, formulación de opiniones, observaciones, sugerencias, comentarios y otros aportes. Por su parte, el Decreto Legislativo N° 1500 dispone que el canal de recepción de aportes, sugerencias y comentarios esté disponible durante el periodo que dure la participación ciudadana y la población tenga la posibilidad de comunicar sus aportes, sugerencias y comentarios.

Al respecto, el pasado 16 de julio, mediante la Resolución Directoral N° 00066-2020-SENACE-PE/DEIN, el Senace aprobó los Términos de Referencia y el Plan de Participación Ciudadana para la elaboración de la Segunda Modificación del EIA-d (MEIA-d) del proyecto de inversión "Remodelación y Ampliación del Sistema de Almacenamiento y Embarque de Mineral Concentrado

en el Terminal Marítimo de Matarani”, de acuerdo a los fundamentos y conclusiones del Informe N° 00435-2020-SENACE-PE/DEIN.

Según este último documento, en el marco de la declaratoria de la Emergencia Sanitaria, los mecanismos de participación ciudadana que se llevarán a cabo son: un taller participativo antes de la elaboración del MEIA-d; una audiencia pública durante la evaluación de la MEIA-d; acceso a la MEIA-d y su Resumen Ejecutivo; y una oficina de información virtual¹¹⁵.

En relación al taller participativo y la audiencia pública, se indica que los mismos se realizarán a través de plataformas virtuales como Google Meet, Facebook, pudiendo variar de acuerdo a las condiciones del contexto social. Asimismo, se indica que las consultas podrán ser remitidas en línea, una vez culminada la fase informativa del taller participativo y de la audiencia pública. En el caso de la audiencia pública, se precisa que dichas consultas serán absueltas en el mismo evento¹¹⁶.

Ahora bien, tanto el taller participativo como la audiencia pública estarán dirigidos a la población de los centros poblados y pueblos jóvenes localizados en el área de estudio de la MEIA-d; teniendo mayor incidencia en las localidades que pertenecen al Área de Influencia Social Directa, integrada por el centro poblado Matarani, ubicado en el distrito y provincia de Islay, departamento de Arequipa¹¹⁷.

Al respecto, cabe destacar que, según el Censo Nacional 2017 realizado por el INEI¹¹⁸, de las 1 624 personas encuestadas en el distrito de Islay, solo 298 tienen acceso a internet en sus hogares; es decir, en el distrito de Islay, solo el 18% de la población puede acceder a este servicio desde sus hogares.

Si bien no hay datos respecto al centro poblado de Matarani, puede presumirse que el acceso a internet en los hogares de dicha jurisdicción es similar al que se presenta en su distrito. Tampoco hay datos sobre el acceso a internet a través de los celulares móviles; y menos aún actualizada al año en curso. De otro lado, si bien el titular del proyecto de inversión señala que realizó la constatación de la posibilidad tecnológica de la realización del taller participativo y la audiencia pública, a través de los medios propuestos¹¹⁹; de la revisión del citado Informe y sus Anexos no se observa ningún dato que valide lo sostenido.

¹¹⁵ Informe N° 00435-2020-SENACE-PE/DEIN, Anexo N° 05. Plan de Participación Ciudadana de la Segunda Modificación del EIA del Proyecto “Remodelación y Ampliación del Sistema de Almacenamiento y Embarque de Mineral Concentrado en el Terminal Marítimo de Matarani”, p. 33, ítem 8.4

¹¹⁶ Informe N° 00435-2020-SENACE-PE/DEIN, Anexo N° 05. Plan de Participación Ciudadana de la Segunda Modificación del EIA del Proyecto “Remodelación y Ampliación del Sistema de Almacenamiento y Embarque de Mineral Concentrado en el Terminal Marítimo de Matarani”, p. 29

¹¹⁷ Informe N° 00435-2020-SENACE-PE/DEIN, Anexo N° 05. Plan de Participación Ciudadana de la Segunda Modificación del EIA del Proyecto “Remodelación y Ampliación del Sistema de Almacenamiento y Embarque de Mineral Concentrado en el Terminal Marítimo de Matarani”, p. 8, apartado VI

¹¹⁸ En el marco del Censo Nacional 2017, se realizó la siguiente pregunta: ¿su hogar tiene conexión a internet? En: <https://censos2017.inei.gob.pe/redatam/>

¹¹⁹ Informe N° 00435-2020-SENACE-PE/DEIN, Anexo N° 05. Plan de Participación Ciudadana de la Segunda Modificación del EIA del Proyecto “Remodelación y Ampliación del Sistema de Almacenamiento y Embarque de Mineral Concentrado en el Terminal Marítimo de Matarani”, p. 23, ítem 8.3

En tal sentido, si la tendencia al acceso limitado a internet se confirma a nivel del distrito Islay, y en el ámbito del centro poblado de Matarani, ubicado en dicho distrito; no se garantiza que los ciudadanos puedan acceder:

- Al desarrollo del Taller Participativo y/o Audiencia Pública a través del medio virtual propuesto por el titular
- Formular aportes, sugerencias y comentarios durante la ejecución de la audiencia pública, a través de las plataformas virtuales.

Esta situación resulta preocupante para la Defensoría del Pueblo, considerando que si bien el titular señala que podrá utilizar otros medios, solo se ha previsto el uso del internet para el desarrollo del Taller Participativo y/o Audiencia Pública¹²⁰, pese a que ni el 20% de población de Islay accede a este medio de comunicación, lo cual implica que de utilizar únicamente el internet, apenas ese porcentaje de población podrá remitir aportes, sugerencias y comentarios durante la realización de dichos mecanismos.

Cabe recordar que un adecuado ejercicio del derecho a la participación ciudadana, conforme el artículo 46 de la Ley General del Ambiente, implica que toda persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva, puede presentar opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones o aportes, en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental y en las políticas y acciones que inciden sobre ella, así como en su posterior ejecución, seguimiento y control.

En consecuencia, no se garantiza la efectividad del mecanismo de participación ciudadana, más aún cuando el mismo el Reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales, prevé expresamente que en las audiencias públicas las preguntas sean absueltas en el mismo acto, una vez concluida la sustentación¹²¹.

En tal sentido, el caso analizado no solo evidencia la necesidad de que la autoridad ambiental competente garantice un nivel mínimo de acceso al medio de implementación electrónico, virtual u otro medio de comunicación no sólo para recibir información, sino también tener la posibilidad de formular aportes y que sus consultas sean absueltas, a fin de cautelar el goce efectivo del derecho a la participación ciudadana durante el desarrollo del taller participativo y de la audiencia pública.

La situación mostrada debe conllevar a establecer criterios destinados a que la determinación de los medios a emplear para el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana cuenten con un adecuado sustento, con información proporcionada por el titular del proyecto y debidamente evaluada por la autoridad competente, que justifique su elección, así como el acceso y la calidad del servicio de telecomunicación, así como las habilidades tecnológicas de la población para el uso de dichos servicios, entre otros; para garantizar una efectiva participación ciudadana, según lo expuesto precedentemente en el presente informe.

¹²⁰ Informe N° 00435-2020-SENACE-PE/DEIN, Anexo N° 05. Plan de Participación Ciudadana de la Segunda Modificación del EIA del Proyecto "Remodelación y Ampliación del Sistema de Almacenamiento y Embarque de Mineral Concentrado en el Terminal Marítimo de Matarani", p. 24, ítem 8.3

¹²¹ Numeral 34.7 del artículo 34 del Reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM

Sobre la disponibilidad de la data pública del INEI y OSIPTEL

A fin de identificar y elegir los medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación con mayor presencia en el área de influencia social del proyecto de inversión, debe asegurarse que exista un adecuado nivel de acceso, según corresponda, al servicio de energía eléctrica, así como de los medios elegidos.

Para tal efecto, pueden consultarse, entre otras fuentes de información, la proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) o el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL)¹²².

En tal sentido, es necesario que el INEI y OSIPTEL pongan a disposición del público la información estadística más actualizada que posean, a nivel centros poblados, caseríos y comunidades, respecto al acceso, calidad y continuidad de la prestación de los servicios de telecomunicación, así como respecto al acceso de los equipos de telecomunicación.

Sobre la aplicación de los medios electrónicos o virtuales más accesibles a la población

De otro lado, según los resultados del Censo Nacional 2017, no acceden a energía eléctrica 948 mil 110 viviendas particulares, destacando 7 departamentos con más del 20% de viviendas que no disponen de este servicio¹²³.

De acuerdo a la información presentada por INEI, al 2020 el 93.3% de los hogares tiene acceso a la telefonía celular¹²⁴, mientras que el 80.8% tiene acceso a televisor¹²⁵; a radio el 74.4%¹²⁶; a internet el 60.3%¹²⁷ y a telefonía fija el 20.8% de los hogares¹²⁸.

¹²² Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL

Artículo 5.- Información para estadísticas y elaboración de normas

Además de lo establecido en el numeral 4.1 del Artículo 4 de esta Ley, OSIPTEL podrá requerir la información necesaria para realizar estadísticas y para la elaboración de normas. Para dicho efecto emitirá los instructivos de cumplimiento obligatorio en los que se detalle el tipo de información solicitada, su periodicidad y demás condiciones para su entrega

¹²³ INEI (2018). Perú: Características de las viviendas particulares y los hogares. Acceso a servicios básicos. Capítulo II. Viviendas particulares censadas con ocupantes presentes según cobertura de servicios básicos, p.141. En: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1538/parte02.pdf

¹²⁴ INEI (2020). Informe Técnico de Estadísticas de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. Trimestre: Enero-Febrero-Marzo de 2020, p.3. En: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_tics.pdf

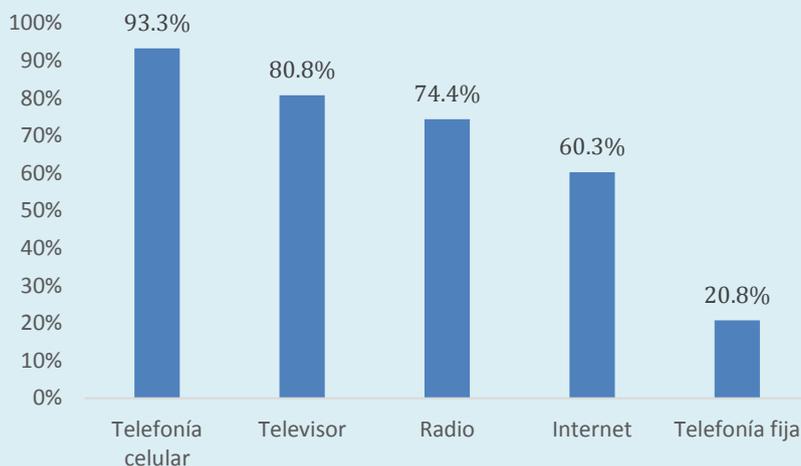
¹²⁵ Ibídem, p.8

¹²⁶ Ibídem, p.7

¹²⁷ Ibídem, p.9

¹²⁸ Ibídem, p.2

Gráfico N° 15
Acceso de los hogares a tecnologías de información y comunicación, 2020

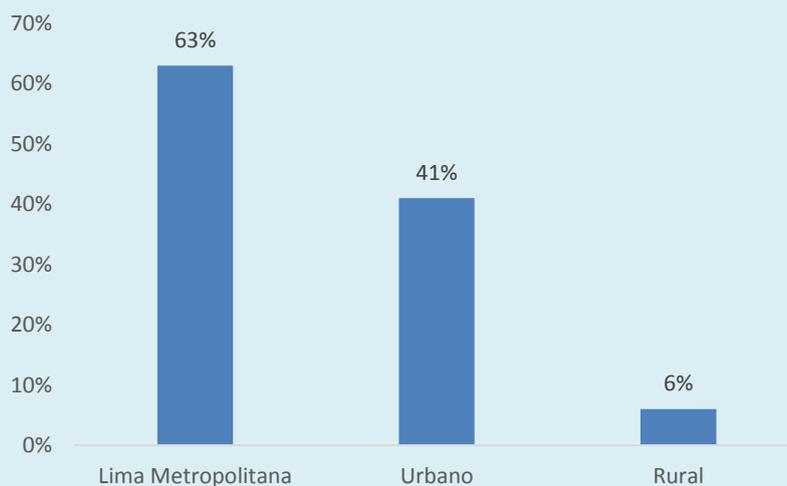


Fuente: INEI
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Conforme se puede advertir del Gráfico N° 15, en el país el medio de mayor accesibilidad es la telefonía celular, mientras que el internet y la telefonía fija son los dos medios con menor accesibilidad, lo cual variará dependiendo de la ubicación geográfica o si se está ante un ámbito urbano y rural.

Asimismo, solo el 63% de los hogares de Lima Metropolitana acceden al acceso al servicio de internet, así como el 41% de las áreas urbanas, y el 6% de las áreas rurales del país¹²⁹.

Gráfico N° 16
Hogares que cuentan con internet en sus hogares, 2020



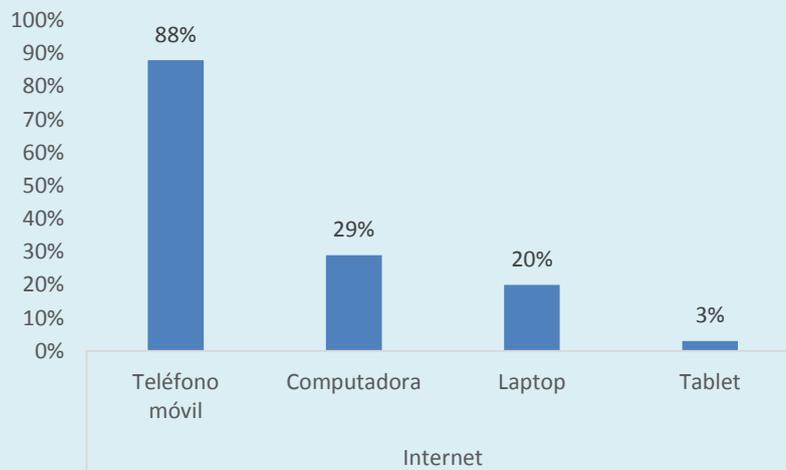
Fuente: INEI
Elaboración: Defensoría del Pueblo

¹²⁹ *Ibíd.*, p.7

Si bien se observa que en las áreas rurales existe un bajo porcentaje de acceso al servicio de internet en el hogar, el acceso a la radio tiene mayor alcance, llegando a un 75,8%¹³⁰.

Cabe destacar también que, del total de la población usuaria de internet, el 88% lo hace a través del teléfono celular, el 29% de la computadora, el 20% de la laptop y el 3% de la tablet¹³¹.

Gráfico N° 17
Acceso a internet por el tipo de dispositivo, 2020



Fuente: INEI
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En atención a lo señalado, con el objetivo de lograr una efectiva participación ciudadana, podrían utilizarse medios virtuales y eléctricos distintos, que se complementen entre sí, considerando la naturaleza del mecanismo de participación ciudadana que se implementará.

2.3 La necesidad de precisar la exigibilidad de la modificación del Plan de Participación Ciudadana

Según el Reglamento de la Ley del SEIA, el Plan de Participación Ciudadana (PPC) es parte integrante de los estudios ambientales correspondientes a las categorías I, II y III (DIA, EIA-sd y EIA-d); que el titular del proyecto de inversión elabora a fin de identificar a las partes involucradas, dar a conocer las características, alcances y etapas del proyecto, y recibir aportes, comentarios e inquietudes de la población acerca del proyecto de inversión¹³².

¹³⁰ *Ibíd*em, p. 7.

¹³¹ *Ibíd*em, p. 12.

¹³² Artículo 28 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM

Para tal efecto, el titular del proyecto de inversión elabora y presenta, antes de la elaboración del estudio ambiental, a la autoridad competente, la evaluación preliminar que contiene el Plan de Participación Ciudadana, así como los términos de referencia para su aprobación¹³³.

Posteriormente, corresponde a la autoridad competente evaluar, y de ser el caso, aprobar el Plan de Participación Ciudadana, el cual contiene las estrategias, acciones y mecanismos de involucramiento y participación de las autoridades, población y entidades representativas de la sociedad civil, las cuales se desarrollarán durante la elaboración del instrumento de gestión ambiental, la evaluación y ejecución del mismo¹³⁴.

En consecuencia, el Plan de Participación Ciudadana aprobado contiene una serie de obligaciones que debe desarrollar el titular del proyecto de inversión durante las diferentes etapas del proyecto.

Asimismo, entre los mecanismos de participación ciudadana para los estudios ambientales semidetallados y detallados se encuentran los talleres informativos y la audiencia pública,¹³⁵ que han venido implementándose de manera presencial con la participación de diversos actores públicos, privados y la población interesada¹³⁶.

Cabe recordar que, los instrumentos de gestión ambiental (IGA) no comprendidos en el SEIA –tales como el Programa de Adecuación del Manejo Ambiental (PAMA) y otros instrumentos de carácter correctivo– son considerados instrumentos complementarios al SEIA.¹³⁷

En tal sentido, las obligaciones que se establezcan en dichos instrumentos deben ser determinadas de forma concordante con los objetivos, principios y criterios que se señalan en la Ley y Reglamento de dicho sistema, bajo un enfoque de integralidad y complementariedad de tal manera que se adopten medidas eficaces para proteger y mejorar la salud de las personas, la calidad ambiental, conservar la diversidad biológica y propiciar el desarrollo sostenible, en sus múltiples dimensiones.

En atención a ello, los Reglamentos de Protección Ambiental regulan los planes de participación ciudadana para los IGA que aprueben la viabilidad ambiental y social de un proyecto de inversión en curso. Así, por ejemplo, lo prevé en Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2012-AG; el cual establece que el citado plan debe ser presentado por el titular del proyecto de inversión agraria y en el caso de la actividad agraria en curso, la autoridad podrá solicitar el plan de participación ciudadana¹³⁸

¹³³ Artículo 41 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

¹³⁴ Anexos III y IV del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

¹³⁵ Artículo 70 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, y artículos 32 y 34 del Reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales.

¹³⁶ Artículo 51 de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611

¹³⁷ Artículo 13 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

¹³⁸ Artículo 53 del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, Decreto Supremo N° 019-2012-AG y artículo 18 del Reglamento de Participación Ciudadana para la Evaluación, Aprobación y Seguimiento de Instrumentos de Gestión Ambiental del Sector Agrario, Decreto Supremo N° 018-2012-AG

Ahora bien, el numeral 6.2 del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1500, prevé los siguientes escenarios para la realización de mecanismos de participación ciudadana, a través de medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación:

- Cuando la autoridad competente lo determine en la evaluación del plan de participación ciudadana o en su modificación.
- Cuando lo determine el titular, previa coordinación con la autoridad ambiental, siempre que el plan no sea exigible.

En atención a lo estipulado, se desprende que la autoridad ambiental competente tiene la facultad de aprobar mecanismos de participación ciudadana que pueden realizarse a través de medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, según sea posible, como resultado de la aprobación o modificación del Plan de Participación Ciudadana.

Para el caso de la modificación del Plan de Participación Ciudadana, cabe recordar que el Reglamento de la Ley del SEIA establece que las medidas y planes de los estudios ambientales de Categoría I, II y III están sujetos a actualización cada vez que se realicen cambios o modificaciones que varíen de manera significativa el alcance o los posibles impactos del proyecto de inversión materia del estudio ambiental aprobado¹³⁹.

Al respecto, siendo que las obligaciones que se establezcan en los IGA complementarios deben ser determinadas de forma concordante con los objetivos, principios y criterios que se señalan en la Ley del SEIA y su Reglamento, la autoridad ambiental competente se encuentra facultada a exigir al titular de la actividad en curso la modificación y de ser el caso, la actualización del Plan de Participación Ciudadana correspondiente¹⁴⁰.

Sin embargo, el Decreto Legislativo N° 1500 no precisa expresamente si la sustitución de los mecanismos de participación ciudadana presenciales por medios virtuales o electrónicos implica la modificación del Plan de Participación Ciudadana. Asimismo, la Ley del SEIA y su Reglamento tampoco prevén los supuestos en los cuales un titular debe realizar una modificación del Plan de Participación Ciudadana, haciendo referencia solo a su actualización cuando se realicen cambios o modificaciones que varíen de manera significativa el alcance o los posibles impactos del proyecto de inversión materia del estudio ambiental aprobado.

En consecuencia, a fin de proteger el derecho de participación ciudadana en los procesos de evaluación del impacto ambiental, se requiere que las autoridades sectoriales en sus correspondientes dispositivos normativos y/o el Minam –como ente rector de la gestión ambiental del país y del SEIA– precise la obligación de modificar el Plan de Participación Ciudadana cuando los mecanismos de participación ciudadana se realicen a través de medios electrónicos y virtuales en sustitución a los mecanismos presenciales o sean complementarios a los anteriormente aprobados, respecto a los estudios ambientales y los instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA, a fin de evaluar adecuadamente su implementación.

¹³⁹ Artículo 28 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

¹⁴⁰ Artículos 29 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

CAPÍTULO III

LOS CRITERIOS SANITARIOS PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DEL COVID-19 DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN PRESENCIAL DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Decreto Legislativo N° 1500 establece que los mecanismos de participación ciudadana se realizan en estricto cumplimiento de las medidas sanitarias establecidas por el Poder Ejecutivo a consecuencia del brote del COVID-19.

Sobre el particular, de la revisión de los 9 planes de participación ciudadana aprobados por el Senace, se detectó el caso de la modificación del Plan de Participación Ciudadana para la elaboración y evaluación del EIA-d del proyecto de inversión “Central Hidroeléctrica Alto Biavo”, aprobado el pasado 1 de julio, mediante la Resolución Directoral N° 73-2020-SENACE-PE/DEAR¹⁴¹, en virtud del cual se dispone la adecuación de la audiencia pública, el buzón de sugerencias, el equipo de promotores locales, y los canales digitales para consulta de la población.

Con relación a la audiencia pública -dirigida a la población del caserío Nuevo San Miguel, distrito de Alto Biavo, provincia de Bellavista, región San Martín, así como a los grupos de interés del proyecto de inversión a nivel distrital, provincial y regional¹⁴²- se dispuso que, de manera previa, un promotor y dos auxiliares (residentes del mismo caserío) se trasladarán de casa en casa para difundir mediante tablets un video informativo sobre el proyecto de inversión y el EIA, así como material impreso conteniendo las diapositivas de la presentación y el formato de preguntas escritas. Asimismo, recogerán las preguntas e intervenciones de los participantes; cumpliendo con medidas de desinfección y protocolos sanitarios, para los cuales serán capacitados¹⁴³.

De otro lado, el Informe que sustenta la citada resolución precisa que los mecanismos de participación ciudadana evaluados -entre ellos, el “equipo de promotores locales” (integrado por el promotor y los auxiliares anteriormente mencionados)- se adecúa a las medidas sanitarias impuestas por la Autoridad de Salud a consecuencia del brote del COVID-19, bajo responsabilidad del titular del proyecto de inversión¹⁴⁴. Sin embargo, no se detallan las medidas sanitarias que se aplicarán durante la implementación del referido mecanismo de participación, ni prevé medidas complementarias para reducir el riesgo de contagio del COVID-19, tales como:

- (i) La aplicación de pruebas de descarte de COVID-19 al promotor local y a los auxiliares que realizarán las visitas a los pobladores.
- (ii) La aplicación de pruebas de descarte de COVID-19 al personal del proyecto de inversión que capacitará al promotor local y a los auxiliares en los protocolos sanitarios que deberán implementar durante su recorrido.
- (iii) La distribución gratuita de equipos de protección personal, tales como mascarillas y protectores faciales, a la población que será visitada por el equipo de promotores locales.

¹⁴¹ Sustentada en el Informe N° 00376-2020-SENACE-PE/DEAR

¹⁴² Informe N° 00376-2020-SENACE-PE/DEAR, p.7, ítem 2.5.3

¹⁴³ Informe N° 00376-2020-SENACE-PE/DEAR, p.9, ítem 2.5.11

¹⁴⁴ Informe N° 00376-2020-SENACE-PE/DEAR, p.18, ítem 3.10.1

-
- (iv) El detalle de los equipos de protección personal que serán utilizados por el promotor local y los auxiliares.
- (v) Los protocolos sanitarios que el promotor local y auxiliares deberán seguir en su recorrido, tales como:
- La toma de temperatura a los pobladores.
 - La desinfección con alcohol de las tablets y útiles de escritorio que utilizarán y compartirán durante su recorrido, después de cada uso.
 - La distancia mínima que deberán mantener.

De otro lado, de la revisión del citado Informe tampoco se observa una evaluación ni requerimiento de información a alguna autoridad de salud competente, con la finalidad de determinar si, a pesar de encontrarse vigente el Estado de Emergencia Sanitaria, el mecanismo de participación ciudadana en mención podría llevarse a cabo contemplando la visita del promotor local y auxiliares a los domicilios, sin poner en peligro la salud de los pobladores del caserío Nuevo San Miguel.

En efecto, en el presente caso no se habría evaluado las condiciones sanitarias de la población del caserío, tales les como:

- El porcentaje de positividad y la determinación de las zonas de mayor contagio, a fin de evaluar la implementación de medidas de protección más estrictas.
- La identificación de las zonas o viviendas en donde residen personas con factores de vulnerabilidad o riesgo, a fin de evaluar la pertinencia de realizar visitas en dichas viviendas o implementar medidas diferenciadas.

Al respecto, cabe recordar que las autoridades de salud tienen a su disposición información actualizada sobre el desarrollo del COVID-19, que incluye el porcentaje de casos positivos y la identificación de los grupos que presentan factores de riesgo, entre otras variables que producen y poseen en el ejercicio de sus competencias y funciones. No obstante, no considerar esta información en la evaluación de este mecanismo, podría poner en riesgo la salud de la población del caserío Nuevo San Miguel.

Por tanto, el caso expuesto evidencia la urgencia de que los planes de participación ciudadana a ser implementados en el contexto de pandemia por el COVID-19, y que impliquen el desarrollo de algún mecanismo o actividad en forma presencial, contemplen expresamente las medidas sanitarias a adoptar para prevenir el contagio del COVID-19, teniendo en consideración la condición sanitaria del ámbito de influencia del proyecto de inversión y los grupos de riesgo, entre otros factores que podrían incrementar el riesgo de contagio, a fin de que la autoridad ambiental competente pueda evaluar su pertinencia, y de ser el caso modificarlos o complementarlos.

En tal sentido, es necesario que las autoridades ambientales soliciten al titular del proyecto de inversión que su Plan de Participación Ciudadana contemple de manera detallada las medidas y protocolos sanitarios propuestos para la implementación presencial de los mecanismos de participación ciudadana o actividades vinculados a estos.

No obstante, se observa que, si bien el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1500 prevé que los mecanismos de participación ciudadana se realicen en estricto cumplimiento de las medidas

sanitarias establecidas por el Poder Ejecutivo a consecuencia del brote del COVID-19, a la fecha, no existen criterios sanitarios específicos para la implementación presencial de los mecanismos de participación ciudadana durante la pandemia que puedan aplicarse en forma transversal.

Sumado a ello, es preciso considerar que, en cuanto se levanten las restricciones a los derechos constitucionales a la libertad de reunión y/o al tránsito en el territorio, establecidas durante el Estado de Emergencia Nacional, la autoridad ambiental podría autorizar la implementación presencial de los mecanismos de participación ciudadana; en cuyo caso, deberá evaluar los riesgos de contagio del COVID-19 entre la población que participará en dichos mecanismos.

De acuerdo con lo expuesto, con la finalidad de asegurar que la implementación de los mecanismos de participación ciudadana de manera presencial en las poblaciones asentadas en el área de influencia social de los proyectos de inversión no ponga en riesgo la salud de las personas, la Defensoría del Pueblo considera pertinente que la autoridad ambiental competente cuente con las siguientes herramientas:

- La opinión previa vinculante de la autoridad de salud, a fin de determinar si los mecanismos de participación ciudadana pueden, en efecto, desarrollarse de manera segura en poblaciones asentadas en el área de influencia social del proyecto de inversión.
- Los criterios sanitarios que orientarán la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, a fin de evitar el contagio del COVID-19 entre la población participante.

3.1 La necesidad de contar con la opinión previa vinculante de la autoridad de salud competente sobre los planes de participación ciudadana

Mientras dure la pandemia causada por el COVID-19, y aunque no se encuentre vigente la declaratoria de Emergencia Nacional, la opinión previa vinculante de la autoridad de salud competente será relevante para determinar si es posible realizar mecanismos de participación ciudadana de manera presencial en las poblaciones asentadas en el área de influencia social de los proyectos de inversión, sin poner en riesgo la salud de los pobladores.

Para tal efecto, es importante considerar los siguientes aspectos:

a) Información sanitaria administrada por las autoridades de salud

A fin de adoptar las estrategias que permitan revertir la amenaza que representa el COVID-19 para la salud pública del país, el Minsa dispuso el monitoreo y evaluación de la información sanitaria, a través de las siguientes disposiciones:

- La "Directiva Sanitaria para la Vigilancia Epidemiológica de la Enfermedad por COVID-19, en el Perú"¹⁴⁵ contiene lineamientos, entre otros, para la vigilancia de la hospitalización y

¹⁴⁵ Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 145-2020-MINSA.

defunciones de las personas afectadas por COVID-19, así como de la transmisibilidad y brotes de esta enfermedad.

- La “Directiva administrativa que regula los procesos, registros y accesos a la información para garantizar el seguimiento integral de los casos sospechosos y confirmados de COVID-19 (Sistema Integrado para COVID-19 – SISCOVID-19)”¹⁴⁶, detalla los procesos, procedimientos y aplicaciones tecnológicas para el registro del seguimiento de los casos identificados en los establecimientos de salud públicos y privados.
- El Documento Técnico "Prevención, diagnóstico y tratamiento de personas afectadas por COVID-19 en el Perú"¹⁴⁷, contiene obligaciones referidas al registro del uso y resultados de las pruebas rápidas en el SISCOVID-19.

En los casos señalados, todos los establecimientos de salud deben consolidar de manera permanente el diagnóstico situacional del COVID-19 de su jurisdicción, mediante el análisis de los indicadores epidemiológicos y operacionales establecidos por el Minsa, y registrarlos en el sistema de información que este Ministerio disponga para tal fin.

Como resultado de lo anterior, entre otras herramientas digitales, EsSalud reporta información a través del “Mapa de Calor”¹⁴⁸, mientras que el Minsa ha habilitado la “Sala Situacional COVID-19”¹⁴⁹, que permite tener información respecto a los casos positivos de COVID-19 en el país.

En tal sentido, tanto el Minsa, como las autoridades de salud regionales, y EsSalud se encuentran en condición de alertar sobre los riesgos que podría representar para la salud de la población la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, teniendo en cuenta el porcentaje de positividad, las zonas con mayor concentración de personas contagiadas, la disponibilidad de camas UCI, los grupos poblacionales que presentan factores de riesgo, entre otras variables.

b) La competencia de las autoridades de salud para emitir opinión previa vinculante

De acuerdo con la Ley General de Salud, Ley N° 26842, el ejercicio del derecho a la propiedad, a la inviolabilidad del domicilio, a la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria, así como el ejercicio de los derechos de reunión y al libre tránsito, están sujetos a las limitaciones que establece la citada Ley en resguardo de la salud pública¹⁵⁰, debido a que la salud pública es responsabilidad primaria del Estado¹⁵¹.

¹⁴⁶ Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 183-2020-MINSA, modificada por Resolución Ministerial N° 263-2020-MINSA.

¹⁴⁷ Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 193-2020-MINSA, modificado mediante las Resoluciones Ministeriales N° 209-2020-MINSA, N° 240-2020-MINSA, N° 270-2020-MINSA, y N° 375-2020-MINSA.

¹⁴⁸ EsSALUD. EsSalud reporta en Mapa de Calor que regiones del sur vienen aumentando cifras de contagio. En: <http://noticias.essalud.gob.pe/?inno-noticia=essalud-reporta-en-mapa-de-calor-que-regiones-del-sur-vienen-aumentando-cifras-de-contagio>

¹⁴⁹ MINSA. Sala situacional COVID-19. En: https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp

¹⁵⁰ XII del Título Preliminar de la Ley General de Salud, Ley N° 26842.

¹⁵¹ IV del Título Preliminar de la Ley General de Salud, Ley N° 26842.

En tal sentido, corresponde a la autoridad de salud competente controlar las enfermedades transmisibles en el ámbito de su jurisdicción¹⁵², para lo cual está facultada a dictar las medidas de prevención y control que eviten la aparición y propagación de enfermedades transmisibles, quedando todas las personas naturales y jurídicas obligadas al cumplimiento de dichas medidas, bajo sanción¹⁵³.

Bajo un contexto de pandemia originado por una enfermedad altamente contagiosa, en un país que viene siendo uno de los más afectados, y que además presenta graves deficiencias en los servicios de salud, se requiere que la autoridad de salud formule una opinión sobre las actividades que, sin adoptar las medidas pertinentes en función del contexto actual, podrían incrementar los riesgos de contagio.

En consecuencia, para la Defensoría del Pueblo, la eventual ejecución de mecanismos de participación ciudadana en forma presencial, que conlleven el tránsito y la reunión de las poblaciones asentadas en el área de influencia social de los proyectos de inversión, conlleva a la necesidad de contar con la opinión previa vinculante de la autoridad de salud para determinar el riesgo que podría representar para la salud de la población participante la implementación de dichos mecanismos y, en consecuencia, la viabilidad de esta modalidad de implementación.

Para tal efecto, es importante que las autoridades sectoriales y el Minam, en su calidad de ente rector del sector ambiental y del SEIA, establezcan la opinión técnica previa vinculante de la autoridad de salud correspondiente, como un requisito para la evaluación de los planes de participación ciudadana que contemplen la implementación de mecanismos de participación ciudadana o actividades vinculadas a estos en forma presencial durante la pandemia por COVID-19.

En cuanto a la autoridad de salud competente para emitir tal opinión, durante la pandemia causada por el COVID-19, cabe recordar que:

- A nivel nacional, el Minsa, en cumplimiento de su función rectora, es el encargado de planificar, dictar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar todas las acciones orientadas a la prevención, protección y control de la enfermedad producida por el COVID-19, con todas las instituciones públicas y privadas, personas jurídicas y naturales que se encuentren en el territorio nacional¹⁵⁴.
- A nivel regional, las Direcciones Regionales de Salud (DIRESA) y Gerencias Regionales de Salud (GERESA) comparten con el Minsa la función de realizar la vigilancia, investigación y el control de los riesgos y amenazas para la salud pública¹⁵⁵.

¹⁵² Artículo 77 de la Ley General de Salud, Ley N° 26842.

¹⁵³ Artículo 79 de la Ley General de Salud, Ley N° 26842.

¹⁵⁴ Numeral 2.1. del artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 025-2020, por el que se dictan medidas urgentes y excepcionales destinadas a reforzar el Sistema de Vigilancia y Respuesta Sanitaria frente al COVID-19 en el territorio nacional.

¹⁵⁵ Inciso b) del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1161, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, modificado por la Ley N° 30895.

En atención a ello, la autoridad de salud competente para emitir la opinión previa vinculante sería el Minsa, la DIRESA o la GERESA; dependiendo de su jurisdicción y del nivel de gobierno de la autoridad ambiental competente evaluar la viabilidad ambiental y social del proyecto de inversión.

Asimismo, entre la emisión de la opinión previa vinculante y la implementación de los mecanismos de participación ciudadana en mención, es importante que la autoridad de salud competente establezca mecanismos para verificar que no existan cambios significativos en la valoración de los riesgos de contagio del COVID-19, a fin de mantener su opinión o modificarla, de ser necesario.

De esta manera, podrá asegurarse que los mecanismos de participación ciudadana que se implementarán de manera presencial no representarán un peligro para la salud de las poblaciones asentadas en el área de influencia social del proyecto de inversión.

3.2 La necesidad de establecer criterios sanitarios para la prevención y control del COVID-19 durante la implementación presencial de los mecanismos de participación ciudadana

Sin perjuicio de contar con la opinión previa favorable de la autoridad de salud competente, resulta de máxima importancia asegurar la adopción de las medidas sanitarias dispuestas por el Minsa, entre otras medidas que resulten pertinentes para garantizar que los mecanismos de participación ciudadana, que se desarrollen de manera presencial, sean seguros para la salud de las poblaciones participantes.

En efecto, conforme lo expuesto, durante la Emergencia Sanitaria, el Poder Ejecutivo emitió un conjunto de dispositivos normativos que establecen medidas sanitarias que podrían aplicarse con anterioridad y durante el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana de manera general:

- La Presidencia del Consejo de Ministros dispuso que, en la etapa de la Nueva Convivencia Social, el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales dentro del ámbito de sus competencias y en permanente articulación, continuarán promoviendo y/o vigilando las siguientes prácticas:¹⁵⁶
 - El distanciamiento social no menor de un (1) metro.
 - El lavado frecuente de manos.
 - El uso de mascarilla de acuerdo con las recomendaciones del Minsa.
 - La protección a adultos mayores y personas en situación de riesgo.
 - La continuidad del tamizaje de la población.
 - La gestión adecuada de residuos sólidos.

Sumado a ello, el Minsa recomendó el uso de escudos faciales¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Mediante Decreto Supremo N° 116-2020-PCM.

¹⁵⁷ Mediante Resolución Ministerial N° 447-2020-MINSA.

- De otro lado, mediante el Documento Técnico “Prevención, Diagnóstico y Tratamiento de personas afectadas por COVID-19”¹⁵⁸, dirigido a todas las autoridades de salud, el Minsa emitió un conjunto de medidas dirigidas a la atención de las comunidades que habitan en áreas rurales dispersas, incluyendo comunidades originarias, con alto nivel de vulnerabilidad inmunológica y limitado acceso a servicios de salud con capacidad resolutive:
 - Vacunación masiva contra el Neumococo e Influenza estacional a toda la población.
 - Promover el lavado de manos, haciendo entrega de jabón o alcohol en gel y papel toalla.
 - Hacer entrega periódica de mascarillas.
 - Hacer entrega periódica de soluciones de hipoclorito de sodio (lejía) para la desinfección de ambientes y superficies.

Sin perjuicio de lo anterior, el Minagri aprobó 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”¹⁵⁹, ante la ausencia de disposiciones que regulen la implementación de dichos mecanismos en el marco del Decreto Legislativo N° 1500.

Considerando que las poblaciones asentadas en el área de influencia social de los proyectos de inversión pueden presentar serias limitaciones para acceder al servicio de agua potable y alcantarillado, para el lavado frecuente de manos; así como, al servicio de salud con capacidad resolutive, en caso que presenten síntomas moderados o severos de COVID-19; es vital que las autoridades ambientales, en la evaluación de los planes de participación ciudadana, aseguren la previsión de medidas sanitarias particulares para proteger derecho a la salud de dichas poblaciones, además de proteger el derecho a la participación ciudadana.

En consecuencia, además de las medidas sanitarias dispuestas por el Minsa, se requiere que el Minam –en calidad de ente rector de la gestión ambiental del país y del SEIA– establezca:

- La información mínima que las autoridades ambientales sectoriales deben requerir a los titulares de los proyectos de inversión respecto a las medidas y protocolos sanitarios que proponen para reducir el riesgo de contagio del COVID-19 durante la implementación presencial de los mecanismos de participación ciudadana.
- Los criterios sanitarios transectoriales para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana que se desarrollen de manera presencial antes, durante y después de los procesos de evaluación de los impactos ambientales durante la pandemia causada por el COVID-19, sin perjuicio de que las autoridades ambientales sectoriales dispongan criterios adicionales en atención a la naturaleza de las actividades económicas que se encuentran bajo su competencia.

¹⁵⁸ Mediante Resolución Ministerial N° 193-2020-MINSA, modificado por las Resoluciones Ministeriales N° 209-2020-MINSA, N° 240-2020-MINSA, N° 270-2020-MINSA y N° 375-2020-MINSA.

¹⁵⁹ Mediante Resolución Ministerial N° 168-2020-MINAGRI.

De acuerdo con lo expuesto, es importante que estos criterios aborden, entre otros aspectos, los siguientes:

a) Identificación de la población del área de influencia social con factores de vulnerabilidad y riesgo de contagio del COVID-19

A fin de que los titulares de los proyectos de inversión y las autoridades competentes puedan evaluar la pertinencia de implementar mecanismos de participación ciudadana presenciales, resulta clave que identifiquen, entre otras variables, las siguientes:

- La tasa de positividad de COVID-19 de la población del área de influencia social, directa e indirecta, así como la determinación de las zonas de mayor contagio.
- La población que presenta factores de riesgos para COVID-19, según lo estipulado por el Minsa¹⁶⁰, tales como las personas mayores de 65 años y aquellas que presentan alguna enfermedad o tratamiento inmunosupresor.
- La población que vive en zonas rurales y la población indígena y originaria, que presenta un alto nivel de vulnerabilidad inmunológica y limitado acceso a servicios de salud con capacidad resolutive.

En tal sentido, se requiere que el Minam establezca criterios para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana que tomen en consideración el avance del COVID-19 en la población del área de influencia social, los factores de riesgo y la presencia de población indígena.

Para tal efecto, podría considerarse la información existente, como la que reporta el Mapa de Calor y la Sala Situacional COVID-19, las cuales vienen monitoreando el avance de los casos COVID-19 a nivel distrital y regional, respectivamente. Además, debe considerarse la información que poseen los Ministerios de Cultura, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, así como la data que posee el INEI, entre otras instituciones.

Estas medidas permitirán una adecuada evaluación de la viabilidad de la implementación presencial de los mecanismos de participación ciudadana, por parte de las autoridades ambientales, garantizando la protección de la salud de las poblaciones involucradas. De ser el caso, podrán evaluar las medidas de vigilancia, prevención y control más adecuadas para la población que participarán en dichos mecanismos.

b) Medidas para la vigilancia, prevención y control de COVID-19 para proyectos de inversión

Para que la implementación presencial de los mecanismos de participación ciudadana resulte segura para la salud de todos los participantes (autoridades ambientales, titular del proyecto de inversión y población) se debe cumplir con las medidas sanitarias emitidas por el Poder Ejecutivo, y aquellas que contribuyan a vigilar, prevenir y controlar el contagio del COVID-19.

¹⁶⁰ Literal b), apartado 7.3.4 de la Resolución Ministerial N° 448-2020-MINSA, p.18

Al respecto, cabe recordar que, entre otras medidas sanitarias, la Presidencia del Consejo de Ministros dispuso el lavado frecuente de manos. Sin embargo, las zonas rurales en las que residen las poblaciones del área de influencia social de los proyectos de inversión suelen presentar serias deficiencias para acceder al servicio de agua potable y alcantarillado.

De igual manera, el Minsa dispuso que en las comunidades que habitan en áreas rurales dispersas, incluyendo comunidades originarias, con limitado acceso a servicios de salud con capacidad resolutive, se adopten un conjunto de medidas preventivas, desde realizar la vacunación masiva contra el Neumococo e Influenza estacional hasta entregar periódicamente mascarillas. No obstante, las zonas rurales en mención también suelen presentar serias dificultades para acceder al servicio de salud.

En tal sentido, se requieren el Minam establezca criterios de carácter transectorial, destinados a asegurar que la implementación presencial de los mecanismos de participación ciudadana, así como las situaciones originadas como producto de las coordinaciones previas a dicha implementación, se desarrollen bajo las siguientes medidas sanitarias complementarias:

- **Aplicación de pruebas rápidas de COVID-19** para el personal de los proyectos de inversión y de las entidades públicas, de manera previa a su interacción con la población participante. En línea con el cumplimiento de sus obligaciones, la gestión de la aplicación de las pruebas rápidas, en coordinación con la autoridad de salud competente, debe estar a cargo del titular del proyecto de inversión.
- **Distribución gratuita de mascarillas y escudos faciales** para la población que interactuará con el personal que labora en los proyectos de inversión y el personal de las entidades estatales involucradas. En este caso, la distribución gratuita de los equipos de protección personal debe estar a cargo del titular del proyecto de inversión.
- **Aforo y distancia mínima en talleres y audiencias.** El aforo del espacio donde tendrá lugar el evento debe estar reducido a la tercera parte. Con relación a la distancia mínima, si bien la normativa actual¹⁶¹ prevé que esta sea de 1 metro, se considera necesario evaluar que esa sea de 2 metros, a fin de garantizar un menor riesgo de contagio entre los participantes, considerando que, por la naturaleza de los mecanismos de participación ciudadana, el diálogo e intercambio de información requieren de la permanencia en un mismo espacio durante un tiempo razonable.
- **Detallar los protocolos sanitarios en el Plan de Participación Ciudadana**, a fin de que la autoridad ambiental competente pueda verificar el cumplimiento de las medidas sanitarias emitidas por el Poder Ejecutivo, en lo que corresponda, y los criterios sanitarios que, para tal efecto emita el Minam.

Sin perjuicio de lo señalado, también es importante que el titular del proyecto de inversión y la autoridad ambiental competente apliquen, cuando corresponda, los criterios establecidos por el Ministerio de Cultura, así como las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo N° 1489, que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la

¹⁶¹ A través del Decreto Supremo N° 116-2020-PCM

Emergencia Sanitaria, con el fin de salvaguardar la vida, salud e integridad de los pueblos indígenas u originarios, con especial atención en aquellos pueblos que se encuentran en situaciones de aislamiento y en situación de contacto inicial.

3.3 La necesidad de coordinar con la autoridad de salud competente cuando no sea exigible el Plan de Participación Ciudadana

El Decreto Legislativo N° 1500 establece que los mecanismos de participación ciudadana pueden desarrollarse a través de medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, cuando lo determine el titular del proyecto de inversión, previa coordinación con la autoridad ambiental competente, siempre que el Plan de Participación Ciudadana no sea exigible.

De esta forma, existirían supuestos en los cuales el Plan de Participación Ciudadana no es exigible, pero que podrían contemplar la implementación de mecanismos de participación ciudadana en forma presencial. En estos casos, la aprobación de los mecanismos no se sujetaría a la evaluación de la autoridad competente.

Sobre el particular, como se mencionó en un acápite anterior, bajo un contexto de pandemia, originado por una enfermedad altamente contagiosa, en un país que viene siendo uno de los más afectados, y que además presenta graves deficiencias en los servicios de salud, corresponde a la autoridad de salud opinar sobre las actividades que pueden incrementar los riesgos de contagio.

En consecuencia, para el escenario descrito, se requiere que el titular del proyecto de inversión también coordine con la autoridad de salud correspondiente cuando se prevea la implementación de mecanismos presenciales, a fin de no poner en riesgo la salud de los pobladores. Para tal efecto, es necesario que el Minam precise esta obligación en el sentido indicado, a fin de proteger la salud de las personas que, en este caso, ejercerán su derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental.

CONCLUSIONES

Sobre la situación actual de la normativa destinada a la protección del derecho a la participación ciudadana en asuntos ambientales

1. De acuerdo con el artículo 46 de la Ley General del Ambiente, el derecho a la participación ciudadana implica que toda persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva, puede presentar opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones o aportes, en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental.

Para ejercer este derecho, se requiere que el Estado garantice el acceso a la información ambiental sobre la cual los ciudadanos remitirán sus aportes, por lo que ambos derechos se complementan. No obstante, el derecho a acceder a la información ambiental no puede reemplazar, en ningún caso, el derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental, toda vez que, este último tiene como contenido esencial el integrar a los ciudadanos en la toma de decisiones.

Pese a ello, el artículo 70 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental prevé entre los mecanismos de participación ciudadana, mecanismos cuyo único fin es informativo, tales como: la publicación de avisos, la distribución de Resúmenes Ejecutivos y el acceso público al texto completo del estudio ambiental. Similar situación se detectó como resultado de la revisión efectuada a los 8 dispositivos normativos sectoriales que prevén mecanismos para la implementación del derecho a la participación ciudadana, identificando que 5 de ellos (referidos a los sectores Minería, Electricidad, Hidrocarburos, Industria y Agricultura) consideran entre dichos mecanismos, medidas que únicamente buscan informar a la ciudadanía.

Para la Defensoría del Pueblo, establecer mecanismos que únicamente tienen por finalidad informar como si se trataran de mecanismos de participación ciudadana, puede generar una vulneración del derecho de participación ciudadana; puesto que, al amparo de dicho marco normativo, se podrían ejecutar únicamente mecanismos de información, cumpliendo con ello el procedimiento, pero sin garantizar un adecuado ejercicio de este derecho.

De acuerdo con lo expuesto, es necesario que las autoridades sectoriales, en sus correspondientes dispositivos normativos, contemplen como mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental a aquellos que, efectivamente, permitan a la ciudadanía formular sus aportes y observaciones para la mejora en la toma de decisiones, a fin de garantizar en todos los casos, un adecuado y eficaz ejercicio de este derecho, sin perjuicio de garantizar el derecho de acceder a la información ambiental. Para lograr este fin, corresponde al Ministerio del Ambiente, como ente rector de la gestión ambiental del país, acompañar y asistir técnicamente a las autoridades ambientales en la elaboración o actualización dichos dispositivos normativos.

Asimismo, es clave que dicho Ministerio considere modificar el Reglamento de la Ley del SEIA, a fin de contemplar como mecanismos de participación ciudadana a aplicar durante el proceso de evaluación del impacto ambiental, a aquellos que efectivamente permitan a la ciudadanía formular sus aportes y observaciones para la mejora en la toma de decisiones en dicho proceso, sin perjuicio de garantizar el derecho de acceder a la información ambiental.

2. En el año 2009, el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental dispuso que las autoridades ambientales sectoriales debían elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, adecuándose a lo dispuesto en las normas relativas al referido Sistema.

En el año 2012, la “Directiva para fortalecer el Desempeño de la Gestión Ambiental Sectorial” dispuso que las autoridades ambientales sectoriales aprueben sus Reglamentos de Participación Ciudadana, a fin de asegurar el diseño y la aplicación efectiva, coherente y complementaria con la Ley General del Ambiente; el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales; y, otras normas complementarias, como la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, y su Reglamento.

Sin embargo, a julio del 2020, habiendo transcurrido más de 10 años desde la aprobación del citado Reglamento y más de 8 años de la emisión de la citada Directiva, sólo el Ministerio de Energía y Minas, respecto del sector hidrocarburos, actualizó su reglamento; y el Ministerio de Agricultura y Riego aprobó el suyo, lo que implica que el 85% de los sectores (11 de 13) no cumplió con esta obligación.

En tal sentido, se requiere que las autoridades ambientales sectoriales cumplan con actualizar o aprobar, según corresponda, dicho Reglamento. Del mismo modo, considerando que el Ministerio del Ambiente, en su calidad de ente rector del sector ambiental y del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, tiene la obligación de acompañar a las autoridades ambientales sectoriales en los procesos de actualización y aprobación de sus respectivos reglamentos de participación ciudadana, sería importante que establezca el alcance y contenido mínimo de dichos reglamentos, así como un cronograma, en coordinación con las autoridades en mención, para asistirlos en el cumplimiento de las obligaciones pendientes en esta materia.

3. Adicionalmente, la Directiva para fortalecer el Desempeño de la Gestión Ambiental Sectorial aprobada por el Ministerio del Ambiente estableció la estructura o contenido básico de los Reglamentos de Protección Ambiental, el cual debe contenerlos criterios, procedimientos y responsabilidades sobre los mecanismos de participación ciudadana.

No obstante, de la revisión de los 9 Reglamentos de Protección Ambiental aprobados, se observa que, si bien la totalidad de ellos reconocen el derecho de participación ciudadana en la gestión ambiental, apenas 2 sectores (Vivienda y Minería, respecto a las actividades de explotación) cumplieron con regular algún criterio, procedimiento y responsabilidad, según lo previsto en la citada Directiva, lo que representa apenas el 22% (2 de 9) del total de sectores que cuentan con dichos Reglamentos.

Entretanto, otros 4 sectores (Agricultura, Electricidad, Hidrocarburos e Industria) únicamente hicieron mención a la participación ciudadana sin regular el contenido a detalle con respecto a criterios, procedimientos y responsabilidades. Los 3 sectores restantes (Pesca y Acuicultura, Transportes y Minería con relación a las actividades de exploración) presentaron algún tipo de avance en la regulación de sus respectivos Reglamentos de Protección Ambiental, sobre los aspectos requeridos en la citada Directiva.

Según lo expuesto, se requiere que, en el proceso de elaboración o actualización de sus correspondientes Reglamentos de Protección Ambiental, las autoridades ambientales sectoriales que correspondan, consideren la estructura o contenido básico previsto en la Directiva para fortalecer el Desempeño de la Gestión Ambiental Sectorial aprobada por el Ministerio del Ambiente, según el cual deben regularse los criterios, procedimientos y responsabilidades sobre los mecanismos de participación ciudadana; y de acuerdo a las disposiciones que para tal efecto emita el Ministerio del Ambiente, en calidad de ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

4. Si bien la Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial estableció como contenido mínimo que los Reglamentos de Protección Ambiental incluyan los criterios, procedimientos y responsabilidades sobre mecanismos de participación ciudadana, también estableció como obligación aprobar el respectivo Reglamento de Participación Ciudadana. Dicha situación ha generado distintos criterios en las autoridades ambientales sectoriales para la regulación del ejercicio del derecho a la participación ciudadana.

Por este motivo, resulta de máxima importancia que el Ministerio del Ambiente establezca lineamientos y/o criterios claros y uniformes que generen predictibilidad en la regulación que deba establecer el sector en materia de participación ciudadana, a fin de delimitar el contenido referido a la participación ciudadana en el Reglamento Protección Ambiental y el Reglamento de Participación Ciudadana, considerando su rol rector del sector ambiental y del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental y su obligación de acompañar a las autoridades ambientales sectoriales en los procesos de actualización y aprobación de dichos reglamentos.

Sobre la necesidad de establecer mecanismos de monitoreo y evaluación de la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana

5. Para garantizar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana antes, durante y después de los procesos de evaluación del impacto ambiental, no basta contar con una adecuada regulación sobre el proceso para su implementación. Se requiere, adicionalmente, realizar el monitoreo y la evaluación permanente de la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana previstos, a fin de asegurar que los ciudadanos interesados gocen de una participación ciudadana efectiva.

Pese a su importancia, apenas 2 de los 17 dispositivos normativos aprobados por las autoridades ambientales sectoriales que regulan la participación ciudadana, han dispuesto medidas para el monitoreo y evaluación de la implementación de la participación ciudadana.

En efecto, de los 9 Reglamentos de Protección Ambiental vigentes, solo el Reglamento de Protección Ambiental para proyectos vinculados a las actividades de Vivienda, Urbanismo,

Construcción y Saneamiento contempla la obligación de establecer mecanismos de evaluación de resultados del Plan de Participación Ciudadana. Entretanto, de los 8 Reglamentos de Participación Ciudadana y/o dispositivos que regulan los mecanismos de participación ciudadana, sólo el sector Industria, a través de la Guía de Participación Ciudadana para la Protección Ambiental en la Industria Manufacturera, contempló la necesidad de monitorear los resultados de la estrategia de participación ciudadana.

En tal sentido, es necesario que las autoridades ambientales sectoriales establezcan, en su normativa aplicable, que los planes de participación ciudadana contemplen acciones de monitoreo y evaluación durante la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, a fin de propiciar una cultura de diálogo y paz en el marco de la ejecución de proyectos de inversión. Sin perjuicio de ello, cabe recordar que, corresponde a las autoridades competentes para la evaluación del impacto ambiental de los proyectos adoptar las medidas que resulten necesarias para asegurar que la participación ciudadana sea efectiva.

Del mismo modo, se requiere que el Ministerio del Ambiente, en calidad de ente rector del sector ambiental y del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), en el acompañamiento que realiza a las autoridades ambientales para la elaboración y aprobación de su correspondiente normativa, así como en los lineamientos que pudiera establecer, asegure y establezca, según corresponda, que tanto los Reglamentos de Participación Ciudadana sectorial u otros dispositivos similares, como los Reglamentos de Protección Ambiental sectorial incorporen acciones de monitoreo y evaluación durante la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, a fin de propiciar una cultura de diálogo y paz, que reduciría el alto número de conflictos socioambientales que cada año ocurren en el país.

Sobre la importancia de la ratificación del Acuerdo de Escazú para la protección del derecho a la participación ciudadana

6. El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, o Acuerdo de Escazú, fue adoptado en Costa Rica el 4 de marzo del 2018 y suscrito por el Perú en septiembre del mismo año. Tiene por finalidad garantizar los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, a la vez que protege el derecho a un ambiente sano y equilibrado. Asimismo, constituye el primer tratado internacional que establece medidas para la protección de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

La Defensoría del Pueblo, a través de diversos documentos, ha venido impulsado la suscripción y la aprobación legislativa del Acuerdo en mención. Asimismo, durante la última sesión virtual de la Comisión de Relaciones Exteriores, realizada el 31 de agosto de 2020, el Defensor del Pueblo nuevamente expresó su respaldo a la ratificación del Acuerdo de Escazú y solicitó un amplio diálogo orientado a la búsqueda de un consenso sobre la importancia de la explotación sostenible de los recursos naturales en el Perú.

Pese a haber transcurrido casi 2 años desde que el Perú suscribió dicho Acuerdo, y un año desde que el Poder Ejecutivo remitió la documentación necesaria para su aprobación legislativa, a la fecha se encuentra pendiente dicha aprobación y, en consecuencia, su ratificación. Por este

motivo, es necesario que el Congreso de la República priorice su evaluación y la correspondiente aprobación legislativa, y, con ello, fortalecer nuestro marco normativo interno en la defensa del derecho a la participación ciudadana en asuntos ambientales, así como su adecuada implementación.

Sobre las medidas aprobadas por el Decreto Legislativo N° 1500, en materia de participación ciudadana

7. A partir de las medidas sanitarias en el marco de la Emergencia Nacional y Emergencia Sanitaria, el Ejecutivo emitió el Decreto Legislativo N° 1500, el cual 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. Asimismo, prevé la posibilidad de realización de mecanismos de participación ciudadana a través de medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, estableciendo que se debe considerar una serie de aspectos.

Si bien el Decreto Legislativo N° 1500 brinda la posibilidad de realizar los diferentes mecanismos de participación ciudadana a través de medios virtuales, electrónicos u otros medios de comunicación, no regula la implementación de dichos mecanismos en estos medios. Tampoco el Ministerio del Ambiente, en su calidad de ente rector de la gestión ambiental del país y del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental ha establecido disposiciones para tal efecto, sin perjuicio de la importante iniciativa del Ministerio de Agricultura y Riego al aprobar recientemente sus propios lineamientos.

La ausencia de estas disposiciones en el ámbito de la gestión ambiental y, en particular, en el ámbito del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, podría generar dificultades para proteger el derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental durante la pandemia originada a causa del COVID-19.

Sobre la implementación del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1500

8. El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, una de las autoridades competentes en materia de evaluación del impacto ambiental del país, aprobó y modificó, entre el 22 de mayo y el 2 de agosto de 2020, nueve (9) planes de participación ciudadana destinados a adecuar los mecanismos de participación ciudadana al actual contexto de pandemia a causa del COVID-19, según lo previsto en el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1500, referido a la posibilidad de utilizar medios virtuales, electrónicos u otros para la implementación de dichos mecanismos.

De esa cifra, cinco (5) se encuentran referidos a proyectos del sector electricidad, tres (3) al sector transporte y uno (1) al sector minero. Además, se desprende que tres (3) corresponden a la aprobación del Plan de Participación Ciudadana y seis (6) corresponden a modificaciones de los Planes de Participación Ciudadana anteriormente aprobados.

Como resultado, de la revisión de los nueve (9) informes que sustentan la aprobación o modificación de los planes de participación ciudadana se advierte sobre la necesidad de que las autoridades ambientales sectoriales cuenten con un conjunto de criterios para la evaluación de los planes de participación ciudadana que prevean la implementación virtual o electrónica

de los mecanismos de participación ciudadana. Sin perjuicio de ello, es importante que el Ministerio del Ambiente, en su calidad de rector de la gestión ambiental del país y del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, establezca lineamientos para la implementación virtual o electrónica de los mecanismos de participación ciudadana, incorporando, entre otros, los criterios propuestos.

A continuación, el detalle de lo señalado:

Hallazgos respecto del análisis de la elección del medio para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana

9. La evaluación del impacto ambiental requiere la descripción de los aspectos ambientales, sociales, culturales, y económicos del área de influencia del proyecto; es decir, las características de la población y el entorno del proyecto. Una adecuada caracterización contribuirá en la mejor toma de decisiones. En la misma línea, el Decreto Legislativo N° 1500 dispone que los mecanismos de participación ciudadana deben adecuarse a las características de la población que participa y del entorno en donde se ubica el proyecto.

No obstante, en los informes que sustentan la aprobación de los planes de participación ciudadana o su modificación, no se realiza un análisis ni se consigna información completa y detallada respecto al acceso a todos los medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación del ámbito de influencia social del proyecto, que constituya una adecuada motivación de los actos administrativos que aprueban los medios para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana. A continuación, el detalle:

- En ninguno de los 9 informes, se analizó la totalidad de los medios disponibles en el entorno, a fin de determinar su viabilidad para la implementar los mecanismos de participación ciudadana.
- En todos los planes de participación ciudadana se prevé el uso de la telefonía móvil, del servicio de internet, y la radio, pese a que no en todos los casos se habría evaluado el acceso a estos medios por parte de la población hacia quien va dirigida.
- Con relación al uso del servicio de telefonía móvil, todos los planes de participación ciudadana prevén este medio. Sin embargo, solo en 7 de los 9 casos, se habría analizado la información referida al acceso. Además, en ninguno de los casos se observa información relativa al acceso a internet a través de telefonía móvil.
- Con relación al uso de equipo de sonido o radio, todos los planes de participación ciudadana prevén este medio. No obstante, solo 4 consignan información o desarrollan el análisis sobre el acceso. Además, apenas en 2 casos se habría analizado el número de emisoras radiales disponibles y autorizadas en las áreas de influencia del proyecto de inversión.
- Con relación al uso del servicio de internet, todos los planes de participación ciudadana prevén este medio (a través del empleo de correos electrónicos, WhatsApp, páginas web, plataformas virtuales como Zoom o Google Meet, etc). Sin embargo, solo en 6 se consigna información sobre el acceso. Además, apenas en 1 caso se analizó los equipos

(computadora, tablet y/o laptop) con los que la población cuenta para acceder al internet y en solo 2 de los 9 casos se evidencia que hacen referencia a la velocidad del internet que garantice, entre otros, una transmisión adecuada, aun cuando nuestro país presenta uno de los niveles más bajos de velocidad del internet.

- Solo en 2 de los 9 casos se analizó el acceso a la energía eléctrica, condición indispensable para el funcionamiento de los medios electrónicos, virtuales y otros medios de comunicación.

La ausencia de información o de análisis respecto al acceso de la población a los medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, conlleva un serio riesgo para la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana, a través de dichos medios, lo que podría generar una vulneración al derecho de participación ciudadana de las poblaciones que habitan en las áreas de influencia de los proyectos de inversión bajo evaluación.

Por lo tanto, para la determinación de la viabilidad de los medios de comunicación para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana que sustente su elección, en el marco de lo previsto en el Decreto Legislativo N° 1500, se requiere que las autoridades ambientales competentes consideren en la evaluación de los planes de participación ciudadana un análisis de las siguientes condiciones:

- 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 (a través de teléfonos móviles 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.

Para cumplir este fin, deben solicitar al titular del proyecto de inversión información completa y detallada de lo antes expuesto.

Hallazgos respecto al análisis del acceso a los medios a emplear para la transmisión de talleres participativos y audiencias públicas

10. Los talleres participativos y las audiencias públicas constituyen los mecanismos de participación más utilizados en los procesos de evaluación del impacto ambiental de los proyectos de inversión, más aun en aquellos proyectos de mayor envergadura. En ellos, el titular del proyecto realiza una exposición detallada sobre las actividades a realizar, sus posibles impactos y las medidas de manejo previstas, en función de lo cual la población involucrada puede formular sus aportes, observaciones o consultas. Por este motivo, resulta de máxima importancia garantizar y promover la mayor participación ciudadana en estos mecanismos.

De esta manera, un aspecto clave para determinar el medio que se utilizará en la ejecución de los talleres participativos y audiencias públicas es conocer el porcentaje de personas que tienen acceso a dicho medio. Esto permitirá conocer el alcance del mecanismo y, en consecuencia, la viabilidad de optar por este medio para lograr un adecuado ejercicio del derecho a la participación ciudadana, en concordancia con lo previsto en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el Decreto Legislativo N° 1500 que disponen que la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana debe adecuarse a las características particulares del entorno donde se ubica el proyecto.

Sin embargo, de la información consignada en los informes que sustentan las resoluciones de aprobación o modificación de los planes de participación correspondientes a los proyectos de inversión, con relación a la trasmisión del taller participativo y/o la audiencia pública, advierte que:

- (i) En algunos casos se aprobó la transmisión del taller participativo y/o la audiencia pública por determinados medios de comunicación, sin el sustento del porcentaje de acceso que justifique su elección.
- (ii) No existe un criterio uniforme respecto al porcentaje de la población que debe contar con acceso a un determinado medio de comunicación, a fin de determinar la viabilidad de su uso para el desarrollo del mecanismo de participación ciudadana.
- (iii) En algunos casos, se aprobó el uso de un medio de comunicación, a pesar de contar con un acceso limitado para la población.

A continuación, el detalle de lo señalado:

- Con relación al uso de la televisión, mientras que, en un caso, se sustenta que, en promedio, entre el 50% y 70% contarían con este medio, en otro caso, se aprobó considerando que el 78.9% de hogares acceden a este medio, a través del servicio de cable
- Con relación al uso de radio, de los 4 casos que optaron por este medio de trasmisión, solo en 2 de ellos se precisa el porcentaje de acceso. De estos, en 1 caso se sustenta que entre el 40% y 90% accede a este medio, mientras que en el otro caso este medio de comunicación fue aprobado con el 47.5% de acceso. Por su parte, tratándose del uso de altoparlantes, en el único caso en el que se utiliza, no se precisa su alcance.
- Con relación al uso de internet, mientras en 1 caso se aprobó el uso de este medio, pese a que solo el 19.7% de la población accede a este servicio, en otros casos, no se incorporó el porcentaje de la población que tiene acceso al mismo, limitándose a precisar que se utilizará Google Meets, Facebook o que se podrá tener acceso a la transmisión a través de un link en internet.

De acuerdo con ello, resulta de máxima importancia que las autoridades ambientales competentes apliquen criterios que brinden certeza y predictibilidad en la evaluación de los planes de participación ciudadana, en el marco de lo previsto en el Decreto Legislativo N° 1500. En tal sentido, se debe establecer con claridad la información completa y detallada que el titular del proyecto de inversión debe presentar para garantizar dicha evaluación.

La importancia de considerar el conocimiento de la población en el uso de los medios elegidos para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana

11. En concordancia con las normas que regulan la participación ciudadana, el Decreto Legislativo N° 1500 señala que los mecanismos de participación ciudadana deben adecuarse a las características de la población que participa, lo que implica que, en la evaluación de la ejecución de mecanismos de participación ciudadana mediante medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, no solo se debe evaluar la posibilidad de ejecutar estos medios, sino las características culturales de la población, las cuales pueden variar significativamente según su ubicación geográfica.

Sin embargo, de la revisión de los planes de participación ciudadana que contemplan el uso de internet para el desarrollo de los talleres y/o audiencias, no se observa que se haya tenido en consideración las habilidades en el uso de tales tecnologías (Google Meets, Zoom, Facebook, u otros) por parte de la población. En efecto, apenas en 1 caso en el que se utilizará la plataforma Zoom como medio de transmisión, se abordó este aspecto. No obstante, únicamente prevé un manual de pasos simples para que la población pueda acceder a dicha plataforma, sin establecer otro mecanismo para asegurar las habilidades para el uso de esta herramienta digital.

Por este motivo, resulta de máxima importancia que en la adaptación de los mecanismos presenciales a medios no presenciales, las autoridades ambientales competentes consideren las habilidades de la población participante para utilizar los equipos y tecnologías virtuales o electrónicos que se utilizarán, así como la previsión de medidas destinadas a asegurarlas, a fin de garantizar el goce efectivo de este derecho, de acuerdo a las características de la población del ámbito de influencia del proyecto. De acuerdo con ello, debe establecerse la obligación del titular de proyecto de presentar la referida información a la autoridad competente para su correspondiente evaluación.

La necesidad garantizar el mayor acceso posible de la población a través del uso de distintos medios de comunicación

12. De acuerdo al Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, la participación ciudadana se sustenta en la aplicación de múltiples modalidades y mecanismos orientados al intercambio amplio de información y construcción de consensos. Asimismo, el Decreto legislativo N° 1500 señala que se pueden utilizar medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, según sea posible. De esta manera, es posible utilizar todos aquellos medios que permitan que toda la población interesada pueda acceder a ejercer su derecho a la participación ciudadana.

Pese a ello, a partir de la revisión de la modificación del Plan de Participación Ciudadana del proyecto de inversión “Ampliación de la Zona Operativa Portuaria – Etapa 1 del Terminal Portuario Multipropósito de Chancay”, se detectó que no se estaría garantizando en todos los casos la mayor accesibilidad de la población al establecer los medios para la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana. En efecto, en dicho caso, se optó por la realización de mecanismos de participación ciudadana a través del uso de la radio y televisión, aun cuando existían medios complementarios, como el internet con un acceso del 60.9% por parte de la población del área de estudio social del proyecto.

Por lo tanto, es necesario que las autoridades ambientales competentes, en la evaluación de los planes de participación ciudadana, apliquen criterios destinados a garantizar el mayor acceso posible de la población a través del uso de distintos medios de comunicación, lo cual constituye una de las condiciones esenciales para un adecuado del derecho de participación ciudadana.

De esta manera, dichos criterios deben:

- Asegurar que los medios virtuales o electrónicos utilizados de manera complementaria sean en su conjunto, accesibles a la población participante.
- Priorizar el empleo de los medios virtuales o electrónicos que sean más accesibles a la población participante.

La necesidad de contar, como mínimo, con información a nivel distrital de la población del ámbito de influencia del proyecto

13. Conforme a la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, los estudios ambientales deben contener una descripción de la acción propuesta y los antecedentes de su área de influencia; asimismo, dispone que durante la elaboración del estudio ambiental se debe elaborar la línea base, lo que implica que debe presentarse una descripción del área de influencia y por lo tanto, la ubicación precisa de esta. Entretanto, el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1500, dispone que los mecanismos de participación ciudadana deben adecuarse a las características del entorno donde se ubica el proyecto y de la población que participa.

Sin embargo, como resultado de la revisión del Plan de Participación Ciudadana del proyecto “Enlace 500 kV Mantaro - Nueva Yanango – Carapongo y Subestaciones Asociadas”, se detectó que no se estaría garantizando en todos los casos un análisis del entorno y de la población del área de influencia del proyecto para la determinación de la viabilidad de los medios de comunicación para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana. En efecto, en dicho caso, el análisis de la información sobre el acceso a los servicios de telecomunicaciones se encuentra a nivel regiones naturales (Rupa Rupa, Quechua, Suni, Yunga Fluvial, Yunga Marítima y Puna), no encontrándose información a nivel de distrito, provincia y departamento.

Por consiguiente, en la evaluación de los planes de participación ciudadana, la autoridad ambiental competente debe asegurar que la información que sustenta la elección del medio virtual o electrónico corresponda, como mínimo, con información a nivel distrital del área de influencia social del proyecto de inversión, sin perjuicio de presentar información a un nivel más detallado (centros poblados, comunidades campesinas, entre otros), a fin de cautelar el derecho de participación ciudadana de las personas en dicha área.

La necesidad de garantizar un nivel mínimo de acceso al medio de implementación electrónico, virtual u otro medio de comunicación y el intercambio de opiniones, información y/o comentarios en el proceso de participación ciudadana

14. El Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental establece que los mecanismos de participación ciudadana constituyen instrumentos para la generación de espacios, formulación de opiniones, observaciones, sugerencias, comentarios y otros

aportes. Por su parte, el Decreto Legislativo N° 1500 dispone que el canal de recepción de aportes, sugerencias y comentarios esté disponible durante el periodo que dure la participación ciudadana y la población tenga la posibilidad de comunicar sus aportes, sugerencias y comentarios.

Sin embargo, a partir de la revisión del Plan de Participación Ciudadana para la elaboración de la Segunda Modificación del EIA-d (MEIA-d) del proyecto de inversión “Remodelación y Ampliación del Sistema de Almacenamiento y Embarque de Mineral Concentrado en el Terminal Marítimo de Matarani”, se detectó que no se estaría garantizando en todos los casos que los ciudadanos puedan acceder al desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana y, en consecuencia, a la posibilidad de formular aportes.

En efecto, en dicho caso, sin perjuicio de utilizar otros medios electrónicos o virtuales, se especifica el uso del internet como medio para el desarrollo del Taller Participativo y/o Audiencia Pública, pese a que ni el 20% de la población accede a este medio de comunicación, lo cual implica que de ser el único a utilizarse, el 80% de la población no podría acceder a estos mecanismos y, en consecuencia, no podrá remitir aportes, sugerencias y comentarios respecto de la evaluación del impacto ambiental del proyecto de inversión.

Por tanto, se evidencia la necesidad de que la autoridad ambiental competente garantice un nivel mínimo de acceso al medio de implementación electrónico, virtual u otro medio de comunicación, no sólo para recibir información, sino también la posibilidad de formular aportes y que sus consultas sean absueltas oportunamente, a fin de cautelar el goce efectivo del derecho a la participación ciudadana durante el desarrollo del taller participativo y la audiencia pública.

La necesidad de precisar la exigibilidad de la modificación del Plan de Participación Ciudadana

15. El numeral 6.2 del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1500 prevé la posibilidad de la realización de mecanismos de participación ciudadana a través de medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, cuando la autoridad competente lo determine en la evaluación del plan de participación ciudadana o en su modificación. También contempla esta posibilidad cuando lo determine el titular, previa coordinación con la autoridad ambiental, siempre que el plan no sea exigible

Sin embargo, el Decreto Legislativo N° 1500 no precisa expresamente si la sustitución de los mecanismos de participación ciudadana presenciales por medios virtuales o electrónicos implica, necesariamente, la modificación del Plan de Participación Ciudadana. Asimismo, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental y su Reglamento tampoco prevén los supuestos en los cuales un titular debe realizar una modificación del Plan de Participación Ciudadana, haciendo referencia solo a su actualización cuando se realicen cambios o modificaciones que varíen de manera significativa el alcance o los posibles impactos del proyecto de inversión materia del estudio ambiental aprobado.

En consecuencia, a fin de proteger el derecho de participación ciudadana en los procesos de evaluación del impacto ambiental, se requiere que el Ministerio del Ambiente –como ente rector de la gestión ambiental del país y del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto

Ambiental– precise la obligación de modificar el Plan de Participación Ciudadana cuando los mecanismos de participación ciudadana se realicen a través de medios electrónicos y virtuales en sustitución a los mecanismos presenciales o sean complementarios a los anteriormente aprobados, respecto a los estudios ambientales y los instrumentos de gestión ambiental complementarios al referido sistema, a fin de evaluar adecuadamente su implementación.

Sobre los criterios sanitarios para la prevención y control del COVID-19 durante la implementación presencial de los mecanismos de participación ciudadana

16. El Decreto Legislativo N° 1500 establece que los mecanismos de participación ciudadana se realizan en estricto cumplimiento de las medidas sanitarias establecidas por el Poder Ejecutivo a consecuencia del brote del COVID-19.

Sobre este punto, a partir de la revisión del informe que sustenta la aprobación del Plan de Participación Ciudadana para la elaboración y evaluación del EIA-d del proyecto de inversión “Central Hidroeléctrica Alto Biavo” preocupa a la Defensoría del Pueblo que, en la implementación de los mecanismos de participación ciudadana en tiempos de pandemia por COVID-19, que implique alguna actividad en forma presencial, el Plan de Participación Ciudadana no contemple protocolos sanitarios detallados ni que la autoridad ambiental competente realice una evaluación sobre la viabilidad de dichos mecanismos en base a criterios sanitarios.

Efectivamente, en dicho caso, para la realización de un mecanismo de participación, se prevé visitas casa por casa para difundir mediante tablets un video informativo sobre el proyecto de inversión; sin embargo, no se detallan las medidas sanitarias que se aplicarán durante la implementación del referido mecanismo de participación, ni se prevén medidas complementarias para reducir el riesgo de contagio del COVID-19.

Tampoco se observa una evaluación ni requerimiento de información a alguna autoridad de salud competente, con la finalidad de determinar la viabilidad de dicho mecanismo, sin poner en peligro la salud de los pobladores del caserío Nuevo San Miguel considerando, entre otras variables, el porcentaje de positividad y la determinación de las zonas de mayor contagio, así como la identificación de las zonas o viviendas en donde residen personas con factores de vulnerabilidad o riesgo.

En consecuencia, urge que las autoridades ambientales competentes dispongan que los planes de participación ciudadana a ser implementados en el contexto de pandemia por el COVID-19, y que impliquen el desarrollo de algún mecanismo o actividad en forma presencial, contemplen expresamente las medidas sanitarias a adoptar para prevenir el contagio del COVID-19, teniendo en consideración la condición sanitaria del ámbito de influencia del proyecto de inversión y los grupos de riesgo, entre otros factores que podrían incrementar el riesgo de contagio.

17. Si bien el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1500 prevé que los mecanismos de participación ciudadana se realicen en estricto cumplimiento de las medidas sanitarias establecidas por el Poder Ejecutivo a consecuencia del brote del COVID-19, a la fecha, no existen criterios

sanitarios específicos para la implementación presencial de los mecanismos de participación ciudadana durante la pandemia que puedan aplicarse en forma transversal.

De acuerdo con lo expuesto, con la finalidad de asegurar que la implementación de los mecanismos de participación ciudadana de manera presencial en las poblaciones asentadas en el área de influencia social de los proyectos de inversión, no ponga en riesgo la salud de las personas, la Defensoría del Pueblo considera pertinente que la autoridad ambiental competente cuente con las siguientes herramientas:

- La opinión previa vinculante de la autoridad de salud, a fin de determinar si los mecanismos de participación ciudadana o, alguna actividad vinculada a estos, pueden desarrollarse de manera segura en poblaciones asentadas en el área de influencia social del proyecto de inversión.
- Los criterios sanitarios que orientarán la implementación de los mecanismos de participación ciudadana o de alguna actividad vinculada a estos, en forma presencial, a fin de evitar el contagio del COVID-19 entre la población participante.

La necesidad de contar con la opinión previa vinculante de la autoridad de salud competente sobre los planes de participación ciudadana

18. De acuerdo con el marco jurídico vigente, corresponde a la autoridad de salud competente controlar las enfermedades transmisibles en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual está facultada a dictar las medidas de prevención y control que eviten la aparición y propagación de enfermedades transmisibles, quedando todas las personas naturales y jurídicas obligadas al cumplimiento de dichas medidas, bajo sanción.

En atención a ello, bajo un contexto de pandemia originado por una enfermedad altamente contagiosa, en un país que viene siendo uno de los más afectados, y que además presenta graves deficiencias en los servicios de salud, se requiere que la autoridad de salud formule una opinión sobre las actividades que, sin adoptar las medidas pertinentes en función del contexto actual, podrían incrementar los riesgos de contagio.

De esta manera, se requiere que, en tanto dure la pandemia originada por el COVID-19, en aquellos casos en los que la propuesta de planes de participación ciudadana presentados por el titular o los mecanismos de participación ciudadana propuestos cuando dicho plan no sea exigible, contemplen la implementación presencial de mecanismos de participación ciudadana, o de alguna actividad vinculada a estos, la autoridad ambiental competente solicite la opinión técnica vinculante de la autoridad de salud correspondiente (Ministerio de Salud, Direcciones Regionales de Salud y Gerencias Regionales de Salud, según su jurisdicción y el nivel de gobierno de la autoridad competente para otorgar la viabilidad ambiental y social del proyecto), siendo además que en el ejercicio de sus funciones viene administrando la información sanitaria del COVID-19.

Asimismo, es importante que se establezcan mecanismos para verificar que no existan cambios significativos en la valoración de los riesgos de contagio del COVID-19, luego de emitida la opinión previa, a fin de evaluar la necesidad de modificarla.

La necesidad de establecer criterios sanitarios para la prevención y control del COVID-19 durante la implementación presencial de los mecanismos de participación ciudadana

19. Durante la Emergencia Sanitaria, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Salud emitieron un conjunto de dispositivos normativos que establecen medidas sanitarias que podrían aplicarse con anterioridad y durante el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana, o alguna actividad vinculada a estos, en forma presencial.

Sin embargo, considerando que las poblaciones asentadas en el área de influencia social de los proyectos de inversión pueden presentar serias limitaciones para acceder al servicio de agua potable y alcantarillado, para el lavado frecuente de manos; así como, al servicio de salud con capacidad resolutive, en caso que presenten síntomas moderados o severos de COVID-19; es vital que las autoridades ambientales, en la evaluación de los planes de participación ciudadana, aseguren la previsión de medidas sanitarias particulares para proteger derecho a la salud de dichas poblaciones, además de proteger el derecho a la participación ciudadana.

En consecuencia, en concordancia con las medidas sanitarias dispuestas por el Ministerio de Salud, se requiere que el Ministerio del Ambiente, en calidad de ente rector de la gestión ambiental del país y del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, establezca la información mínima que las autoridades ambientales sectoriales deben requerir a los titulares de los proyectos y los criterios sanitarios transectoriales para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana o actividades vinculados a estos, que se desarrollen de manera presencial antes, durante y después de los procesos de evaluación de los impactos ambientales durante la pandemia causada por el COVID-19, sin perjuicio de que las autoridades ambientales sectoriales dispongan criterios adicionales en atención a la naturaleza de las actividades económicas que se encuentran bajo su competencia.

De acuerdo con lo expuesto, es importante que estos criterios aborden, entre otros aspectos, los siguientes:

- a) Identificación de la población del área de influencia social con factores de vulnerabilidad y riesgo de contagio del COVID-19, entre otras variables, a través de:
 - La tasa de positividad de COVID-19 de la población del área de influencia social, directa e indirecta, así como la determinación de las zonas de mayor contagio.
 - La población que presenta factores de riesgos para COVID-19, según lo estipulado por el Ministerio de Salud, tales como las personas mayores de 65 años y aquellas que presentan alguna enfermedad o tratamiento inmunosupresor.
 - La población que vive en zonas rurales y la población indígena y originaria, que presenta un alto nivel de vulnerabilidad inmunológica y limitado acceso a servicios de salud con capacidad resolutive.
- b) Medidas para la vigilancia, prevención y control de COVID-19 para proyectos de inversión, tales como:

-
- Aplicación de pruebas rápidas de COVID-19 para el personal de los proyectos de inversión y de las entidades públicas, de manera previa a su interacción con la población participante.
 - Distribución gratuita de mascarillas y escudos faciales para la población que interactuará con el personal que labora en los proyectos de inversión y el personal de las entidades estatales involucradas.
 - Aforo y distancia mínima en talleres y audiencias, con una distancia mínima de 2 metros y un aforo reducido a la tercera parte del aforo regular del espacio donde tendrá lugar el evento.
 - Detallar los protocolos sanitarios en el Plan de Participación Ciudadana, a fin de que la autoridad ambiental competente pueda verificar el cumplimiento de las medidas sanitarias emitidas por el Poder Ejecutivo, en lo que corresponda, y los criterios sanitarios que, para tal efecto emita el Minam.

Para tal efecto, es necesario que estos criterios sean considerados por las autoridades ambientales competentes en la evaluación de los planes de participación ciudadana en el marco del proceso de evaluación del impacto ambiental de los proyectos de inversión.

La necesidad de coordinar con la autoridad de salud competente cuando no sea exigible el Plan de Participación Ciudadana

20. El Decreto Legislativo N° 1500 establece que los mecanismos de participación ciudadana pueden desarrollarse a través de medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, cuando lo determine el titular del proyecto de inversión, previa coordinación con la autoridad ambiental competente, siempre que el Plan de Participación Ciudadana no sea exigible. De esta forma, existirían supuestos en los cuales el Plan de Participación Ciudadana no es exigible, pero que podrían contemplar la implementación de mecanismos de participación ciudadana.

De acuerdo con ello, es necesario que el Ministerio del Ambiente precise que el titular del proyecto de inversión también debe coordinar con la autoridad de salud correspondiente cuando se prevea la implementación de mecanismos de participación ciudadana, o de alguna actividad vinculada a estos, en forma presencial, a fin de no poner en riesgo la salud de los pobladores.

RECOMENDACIONES

Sobre la situación actual de la normativa destinada a la protección del derecho a la participación ciudadana

A los Ministerios de Agricultura y Riego; Comercio Exterior y Turismo; Energía y Minas; Salud y; de Producción

1. **DISPONER Y/O MODIFICAR** los dispositivos normativos sectoriales, a fin de que contemplen como mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental únicamente a aquellos que efectivamente permitan a la ciudadanía formular sus aportes y observaciones para la mejora en la toma de decisiones, garantizando en todos los casos, un adecuado y eficaz ejercicio de este derecho, sin perjuicio de garantizar el derecho de acceder a la información ambiental.

Al Ministerio del Ambiente

2. **ACOMPañAR Y ASISTIR TÉCNICAMENTE** a las autoridades ambientales en la elaboración o actualización de los dispositivos normativos que regulan la participación ciudadana, y sus respectivos reglamentos de protección ambiental, a fin de asegurar que la totalidad de los mecanismos de participación ciudadana previstos en estos dispositivos permitan a la ciudadanía formular aportes y observaciones para la mejora en la toma de decisiones en la gestión ambiental, sin perjuicio de garantizar el derecho de acceder a la información ambiental.
3. **MODIFICAR** el artículo 70 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, a fin de contemplar como mecanismos de participación ciudadana a aplicar durante el proceso de evaluación del impacto ambiental, a aquellos que efectivamente permitan a la ciudadanía formular sus aportes y observaciones para la mejora en la toma de decisiones en dicho proceso, sin perjuicio de garantizar el derecho de acceder a la información ambiental.

A los Ministerios de Defensa; Energía y Minas (respecto al sector Electricidad y Minería); Transportes y Comunicaciones (respecto al sector Transportes); y la Producción (respecto al sector Industria)

4. **ACTUALIZAR** los dispositivos normativos relativos a la participación ciudadana en el proceso de evaluación del impacto ambiental, adecuándose a lo dispuesto en el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, y la Directiva para fortalecer el Desempeño de la Gestión Ambiental Sectorial, a fin de asegurar un diseño y aplicación efectiva, coherente y complementaria con el marco jurídico ambiental vigente.

A los Ministerios de Turismo y Comercio Exterior; Salud; Transportes y Comunicaciones (respecto al sector Comunicaciones); Vivienda, Construcción y Saneamiento; y la Producción (respecto al sector Pesca y Acuicultura)

5. **APROBAR** los Reglamentos de Participación Ciudadana sectorial, de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, y la Directiva para fortalecer el Desempeño de la Gestión Ambiental Sectorial, a fin de asegurar un diseño y aplicación efectiva, coherente y complementaria con el marco jurídico ambiental vigente.

A los Ministerios de Energía y Minas (respecto al sector Electricidad, Exploración Minera); Transportes y Comunicaciones (respecto a las actividades de transportes); y la Producción

6. **INCORPORAR** en sus Reglamentos de Protección Ambiental los criterios, procedimientos y responsabilidades sobre los mecanismos de participación ciudadana, según lo establecido en la Directiva para fortalecer el Desempeño de la Gestión Ambiental Sectorial, y de acuerdo a las disposiciones que para tal efecto emita el Ministerio del Ambiente, en calidad de ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Al Ministerio del Ambiente

7. **APROBAR** lineamientos y/o criterios claros y uniformes que generen predictibilidad en la regulación que deba establecer la autoridad ambiental sectorial en relación a la participación ciudadana, a fin de delimitar el contenido de esta materia en el Reglamento Protección Ambiental y el Reglamento de Participación Ciudadana.
8. **ASISTIR Y ACOMPAÑAR** a las autoridades ambientales sectoriales en el cumplimiento de la adecuación o aprobación del Reglamento de Participación Ciudadana sectorial, así como en la adecuación o incorporación de los criterios, procedimientos y responsabilidades sobre los mecanismos de participación ciudadana, según lo previsto en la Directiva para fortalecer el Desempeño de la Gestión Ambiental Sectorial.

Sobre la necesidad de establecer mecanismos de monitoreo y evaluación de la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana

A los Ministerios de Agricultura y Riego; Comercio Exterior y Turismo; Defensa; Energía y Minas; Salud; Transportes y Comunicaciones; la Producción (respecto a las actividades de pesca y acuicultura)

9. **ESTABLECER** en la normativa sectorial aplicable que los planes de participación ciudadana contemplen acciones de monitoreo y evaluación durante la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, a fin de asegurar que los ciudadanos interesados gocen de una participación ciudadana efectiva.

Al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles

- 10. APLICAR** mecanismos para el monitoreo y la evaluación permanente de la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana en el marco de la evaluación del impacto ambiental de los proyectos que resulten de su competencia, a fin de asegurar que los ciudadanos interesados gocen de una participación ciudadana efectiva.

Al Ministerio del Ambiente

- 11. DISPONER** que tanto los reglamentos de protección ambiental, reglamentos de participación ciudadana sectorial u otros dispositivos similares que regulen esta materia incorporen, según corresponda, mecanismos de monitoreo y evaluación durante la implementación de los mecanismos de participación ciudadana.
- 12. CONSIDERAR** en el acompañamiento que realiza a las autoridades ambientales para la elaboración y aprobación o adecuación de su correspondiente normativa referida a la participación ciudadana, la incorporación de acciones de monitoreo y evaluación durante la implementación de los mecanismos de participación ciudadana.

Sobre la importancia de la ratificación del Acuerdo de Escazú para la protección del derecho a la participación ciudadana

Al Congreso de la República

- 13. PRIORIZAR** la evaluación y la correspondiente aprobación legislativa del Acuerdo de Escazú, según lo recomendado por la Defensoría del Pueblo, a fin de fortalecer la defensa del derecho a la participación ciudadana en asuntos ambientales.

Sobre la necesidad de establecer criterios de evaluación de los planes de participación ciudadana en el contexto de pandemia por COVID-19, en aplicación del Decreto Legislativo N° 1500

Al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles y a los Ministerios de Agricultura y Riego; Comercio Exterior y Turismo; Defensa; Energía y Minas; Salud; Transportes y Comunicaciones; Vivienda, Construcción y Saneamiento; y, la Producción

- 14. CONSIDERAR** en la evaluación de la aprobación o modificación de los planes de participación ciudadana que contemplen la implementación de mecanismos de participación ciudadana por medios electrónicos, virtuales u otro medio de comunicación, el análisis de los siguientes aspectos:
- 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 (a través de teléfonos móviles y por hogares), televisión (señal 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.
- Habilidades de la población participante para utilizar los equipos y tecnologías electrónicas, virtuales u otros, así como la previsión de medidas destinadas a asegurar dichas habilidades.
- Complementariedad entre los medios aprobados para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, de tal manera que se garantice el mayor acceso posible de la población a los medios de comunicación elegidos para la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana, de tal manera que les permita ejercer este derecho en forma efectiva.

15. APLICAR criterios de evaluación que brinden certeza y predictibilidad en la evaluación de los planes de participación ciudadana que contemplen la implementación de mecanismos de participación ciudadana a través de medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación.

16. DICTAR las medidas correspondientes destinadas a establecer con claridad para el titular del proyecto de inversión la información requerida para evaluar la viabilidad de la implementación de los mecanismos de participación ciudadana a través de medios virtuales, electrónicos u otros en el marco de la evaluación del Plan de Participación Ciudadana, considerando lo siguiente:

- Información completa y detallada de acuerdo con los criterios que aplicará durante la evaluación del medio electrónico, virtual u otro medio de comunicación, a través del cual se propone la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, referidos al acceso de la población al medio de comunicación propuesto, a la energía eléctrica, a los equipos de telecomunicación, las habilidades de la población para el uso de equipos y medios de comunicación propuestos y la complementariedad de los medios propuestos.
- Información a nivel distrital del área de influencia social del proyecto de inversión, sin perjuicio de presentar información a un nivel más detallado (centros poblados, comunidades campesinas, entre otros) para el análisis de la viabilidad del medio electrónico, virtual u otro medio de comunicación a emplear para la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana.

17. GARANTIZAR un nivel mínimo de acceso al medio de implementación electrónico, virtual u otro medio de comunicación presencial utilizado para los mecanismos de participación ciudadana durante la pandemia por COVID-19, no sólo para recibir información, sino también para formular aportes y que sus consultas sean absueltas, a fin de cautelar el goce efectivo del derecho a la participación ciudadana, con especial atención durante el desarrollo del taller participativo y de la audiencia pública.

Al Ministerio del Ambiente

18. APROBAR, sin perjuicio de las disposiciones que emitan las autoridades ambientales sectoriales, lineamientos transectoriales que establezcan criterios dirigidos a las autoridades ambientales responsables de evaluar los planes de participación ciudadana, que contemplen la implementación de mecanismos de participación ciudadana por medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación. Dichos criterios deben considerar:

- El acceso de la población del área de influencia del proyecto al medio electrónico, virtual u otro medio de comunicación propuesto para el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en el marco del proceso de evaluación del impacto ambiental de proyectos de inversión.
- Garantizar que los mecanismos de participación ciudadana propuestos y los medios para su implementación no solo permitan recibir información, sino también formular aportes y consultas y que las mismas sean absueltas oportunamente, a fin de cautelar el goce efectivo del derecho a la participación ciudadana.
- Información mínima que la autoridad ambiental debe solicitar al titular del proyecto de inversión respecto al acceso y calidad de los medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación disponibles en el ámbito de influencia del proyecto de inversión, y propuestos en el Plan de Participación Ciudadana; precisando que dicha información debe corresponder al nivel distrital del área de influencia social del proyecto, sin perjuicio de presentar información a un nivel más detallado (centros poblados, comunidades campesinas, entre otros).

Sobre la necesidad de precisar la exigibilidad de la modificación del Plan de Participación Ciudadana

Al Ministerio del Ambiente

19. REGLAMENTAR la correcta aplicación del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1500 y precisar la obligación de modificar el Plan de Participación Ciudadana cuando los mecanismos de participación ciudadana se realicen a través de medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación en sustitución a los mecanismos presenciales o sean complementarios a los anteriormente aprobados, respecto a los estudios ambientales y los instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA, a fin de evaluar adecuadamente su implementación.

Sobre la necesidad de contar con criterios sanitarios en la evaluación de la viabilidad y en la implementación de mecanismos de participación ciudadana o actividades vinculadas a estas en forma presencial en el contexto de pandemia por COVID-19

Al Ministerio del Ambiente

20. DISPONER, en su calidad de ente rector del sector ambiental y del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, la obligación de las autoridades ambientales

competentes en la evaluación del impacto ambiental de solicitar la opinión técnica vinculante de la autoridad de salud correspondiente, respecto de los planes de participación ciudadana que propongan los titulares de proyectos de inversión y que contemplen la implementación de los mecanismos de participación ciudadana o actividades vinculadas a estos en forma presencial en el contexto de pandemia por COVID-19.

21. APROBAR, sin perjuicio de las disposiciones que emitan las autoridades ambientales sectoriales, los lineamientos transectoriales que establezcan lo siguiente:

- Criterios sanitarios para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana o actividades vinculadas a estos en forma presencial, durante la pandemia originada por el COVID-19. Asimismo, establecer que los planes de participación ciudadana contemplen expresamente las medidas sanitarias a adoptar para prevenir el contagio del COVID-19.
- Información mínima que las autoridades ambientales sectoriales deben requerir a los titulares de los proyectos de inversión respecto a las medidas y protocolos sanitarios que proponen para reducir el riesgo de contagio del COVID-19 durante la implementación presencial de los mecanismos de participación ciudadana.

22. PRECISAR, en su calidad de ente rector del sector ambiental y del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, la obligación del titular del proyecto de inversión de coordinar con la autoridad de salud correspondiente, a fin de no poner en riesgo la salud de los pobladores, cuando se prevea la implementación de mecanismos de participación ciudadana o actividades vinculadas a estos en forma presencial, cuando el Plan de Participación Ciudadana no sea exigible.

Al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles y a los Ministerios de Agricultura y Riego; Comercio Exterior y Turismo; Defensa; Energía y Minas; Salud; Transportes y Comunicaciones; Vivienda, Construcción y Saneamiento; y, la Producción

23. SOLICITAR y APLICAR la opinión previa de la autoridad de salud correspondiente respecto de los planes de participación ciudadana propuestos por los titulares de proyectos de inversión y que contemplen la implementación de los mecanismos de participación ciudadana o actividades vinculadas a estos en forma presencial en el contexto de pandemia por COVID-19.

Para tal efecto, deben establecerse mecanismos destinados a verificar que no existan cambios significativos en la valoración de los riesgos de contagio del COVID-19 entre la emisión de la opinión previa vinculante y la implementación de los mecanismos de participación ciudadana presenciales, en cuyo caso deberá solicitarse a la autoridad de salud una nueva opinión.

24. APLICAR en la evaluación de los mecanismos de participación ciudadana, o actividades vinculados a estos en forma presencial, propuestos por el titular del proyecto de inversión, criterios sanitarios para evaluar su viabilidad, durante la pandemia causada por el COVID-19, tales como:

- (i) La identificación de la población del área de influencia social con factores de vulnerabilidad y riesgo de contagio del COVID-19, entre otras variables, a través de:
- La tasa de positividad de COVID-19 de la población del área de influencia social, directa e indirecta, así como la determinación de las zonas de mayor contagio.
 - La población que presenta factores de riesgos para COVID-19, según lo estipulado por el Ministerio de Salud, tales como las personas mayores de 65 años y aquellas que presentan alguna enfermedad o tratamiento inmunosupresor.
 - La población que vive en zonas rurales y la población indígena y originaria, que presenta un alto nivel de vulnerabilidad inmunológica y limitado acceso a servicios de salud con capacidad resolutive.
- (ii) El establecimiento de medidas para la vigilancia, prevención y control de COVID-19 para proyectos de inversión, que consideren las siguientes medidas:
- La aplicación de pruebas rápidas de COVID-19 para el personal de los proyectos de inversión y de las entidades públicas, de manera previa a su interacción con la población participante.
 - La distribución gratuita de mascarillas y escudos faciales para la población que interactuará con el personal que labora en los proyectos de inversión y el personal de las entidades estatales involucradas.
 - El establecimiento del aforo y distancia mínima en talleres y audiencias, con una distancia mínima, preferiblemente de 2 metros, y un aforo reducido a la tercera parte del aforo regular del espacio donde tendrá lugar el evento.
 - La exigencia de detallar los protocolos sanitarios en el Plan de Participación Ciudadana, a fin de verificar el cumplimiento de las medidas sanitarias emitidas por el Poder Ejecutivo, en lo que corresponda, y los criterios sanitarios que, para tal efecto emita el Ministerio del Ambiente.
- 25. SOLICITAR** al titular del proyecto de inversión que su Plan de Participación Ciudadana contemple de manera detallada las medidas y protocolos sanitarios propuestos para la implementación presencial de los mecanismos de participación ciudadana o actividades vinculados a estos.
- 26. SOLICITAR** al titular del proyecto de inversión que, cuando el Plan de Participación Ciudadana no sea exigible, coordine con la autoridad de salud correspondiente cuando se prevea la implementación de mecanismos de participación ciudadana o actividades vinculados a estos en forma presencial, a fin de no poner en riesgo la salud de los pobladores.

Lima, 07 de setiembre de 2020