

---

# EIAS, EAES Y DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE LIMPIO, SALUDABLE Y SOSTENIBLE

Informe dirigido a la Relatora Especial sobre el  
derecho humano a un medio ambiente limpio,  
saludable y sostenible

Abril 2025

Edición: Clínica de Litigación Ambiental Científica

Autores:

Clínica de Litigación Ambiental Científica

- Dulanto Tello, Andrés (Decano de la Facultad de Derecho y Economía, docente – autor y coordinador).
- Olivera Torres, Helmut (Director de la Clínica de Litigación Ambiental, docente- autor y editor).
- Cordero Maldonado, Lorena (docente -autora).
- Páucar Aedo, Flor (docente -autora).
- Páucar Bejarano, Sahra (docente -autora).
- San Martín, Diego (docente -autor).
- Somocurcio Holguín, Miriam (docente -autora).
- Medina Acuña, Ariel (voluntario de la Clínica de Litigación Ambiental - autor).

Cita sugerida

**Clínica de Litigación Ambiental Científica (2025).** *EIAs, EAEs y derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. Informe dirigido a la Relatora Especial sobre el derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible.* Lima: Universidad Científica del Sur

La Clínica de Litigación Ambiental Científica es una iniciativa que implica la defensa de casos de interés público en materia ambiental con la participación de profesores y alumnos de la carrera de Derecho de la Universidad Científica del Sur.

# Abreviaturas

<b>ANA</b>	Autoridad Nacional del Agua
<b>EAE</b>	Evaluación Ambiental Estratégica
<b>EIA</b>	Estudio de Impacto Ambiental
<b>GEI</b>	Gas de Efecto Invernadero
<b>MINAM</b>	Ministerio del Ambiente
<b>OEFA</b>	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
<b>SEIA</b>	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
<b>SENACE</b>	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
<b>SERFOR</b>	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

# Tabla de contenidos

Objeto del presente informe (4)

Medidas de prevención y mitigación contenidas en los EIAs y las EAEs ante los GEI y el cambio climático (6)

Entidad responsable de preparar o revisar los EIAs y EAEs (9)

EIAs aplicables a proyectos (11)

Principales desafíos para la solicitud, evaluación e implementación de los EIAs (12)

Conclusiones (14)

Bibliografía y créditos (16)



# Objeto del informe

# I. Objeto del presente informe

El presente informe tiene como objeto brindar, de forma concisa y debidamente sustentada, respuestas a las preguntas formuladas en la “Convocatoria de aportaciones: evaluaciones de impacto ambiental, evaluaciones estratégicas de impacto ambiental y derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible”, realizada por la Relatora Especial sobre el derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible de las Naciones Unidas, para que se tenga en cuenta en la elaboración del informe temático que se presentará ante la Asamblea General de Naciones Unidas en su 80° periodo de sesiones, estableciéndose que las contribuciones deben ser concisas pudiéndose abordar todas o algunas de las preguntas formuladas. Asimismo, la convocatoria en mención precisa que el objeto del informe del Relator Especial es:

(...) analizar los retos y deficiencias en la regulación y aplicación de las EIA y las EAE en las distintas jurisdicciones. También definirá cómo se integran y deben integrarse las normas y estándares de derechos humanos en las EIA y las EAE, incluso en relación con los elementos procedimentales de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia. Ello contribuirá a aclarar cómo deben diseñarse y reforzarse las EIA y las EAE con vistas a su aplicación efectiva. La Relatora Especial propondrá recomendaciones prácticas, basadas en las buenas prácticas internacionales y en los marcos jurídicos existentes.





# PREVENCIÓN

## II. Medidas de prevención y mitigación contenidas en los EIAs y las EAEs ante los GEI y el cambio climático

La Ley Marco sobre Cambio Climático, Ley N° 30754 (en adelante la LMSCC) de 2018, incorpora el análisis del riesgo climático y de vulnerabilidad, así como la identificación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en la evaluación de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, el SEIA). Sin embargo, la normativa general como la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, la LSNEIA) y su Reglamento, no incluyen dichas medidas de mitigación para evitar o reducir la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) a la atmósfera, como consecuencia del desarrollo de ciertas actividades. A continuación, se analizan las principales normativas específicas:

- a) En el sector minería se emiten GEI, especialmente, en los procesos de concentración, transporte y fundición y en los componentes auxiliares como los campamentos. Así, conforme al Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-EM, se solicita la descripción de las emisiones atmosféricas; sin embargo, no se exige su cuantificación en términos de CO<sub>2</sub>eq, ni desagregación por alcances.
- b) En el sector transporte, de acuerdo con el Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-MTC, se establece que en la descripción del proyecto se debe identificar los potenciales impactos ambientales, específicamente, determinar la cantidad y calidad de los efluentes y emisiones, según la tecnología y/o tipos de procesos a ser empleados. No obstante, en la base de datos de estudios de impacto ambiental del país, no se evidencia en dichos apartados sobre la cantidad de emisiones de CO<sub>2</sub>eq que la construcción, operación y cierre del proyecto generará en todo el ciclo de vida de un determinado proyecto.
- c) En el sector electricidad, según el Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades Eléctricas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2019-EM, se considera como lineamientos generales del sector, la promoción y adopción de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. En su artículo 21° se indica que, como parte del análisis de alternativas en los proyectos de las actividades eléctricas, deben analizar los riesgos climáticos, así como las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. En línea con ello, respecto a la calidad de aire, el artículo 80° se precisa que deben garantizar que las emisiones generadas no representen un riesgo significativo para la salud de las personas ni al ambiente, concordante con los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Aire. Empero, el ECA Aire no considera los GEI como el CO<sub>2</sub>.

Por lo tanto, la normativa de protección ambiental de actividades productivas no exige de forma explícita la cuantificación de emisiones de GEI por lo cual, se requiere una descripción de emisiones y una metodología estandarizada para estimar emisiones de alcance 1, 2 y 3. Sobre esto último, el Ministerio del Ambiente ha creado la herramienta “Huella de Carbono Perú”<sup>[1]</sup> que promueve el cálculo de emisiones GEI sobre la base de una norma internacional NTP ISO 14064-1:202, a través de la cual las empresas de actividades productivas pueden registrar su inventario de GEI, pasar por un proceso de verificación, reducción y neutralización y luego obtener un reconocimiento por ello; sin embargo, no es obligatorio y no hay una coordinación directa o análisis entre ello y el proceso de certificación ambiental.

Sumado a ello, se precisa que las emisiones generadas por proyectos sujetos a la evaluación de impacto ambiental deben estar enmarcadas dentro de las metas de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) de mitigación establecidas por el país; en consecuencia, los proyectos de infraestructura deben considerar el análisis de su huella de carbono, así como la evaluación de su ciclo de vida. Ahora bien, desde el 2024, el Perú dispone del Registro Nacional de Medidas de Mitigación GEI - RENAMI; no obstante, éste se centra en el registro de medidas de mitigación que conforman las NDC y del mercado de carbono o remociones de GEI, no incluye una vinculación de lo neutralizado o mitigado por las empresas anteriormente indicadas.

Asimismo, conforme a los compromisos asumidos por el Perú, en el marco del Acuerdo de París, se precisa que es fundamental realizar mejoras al proceso de evaluación de impacto ambiental, considerado como un instrumento de carácter preventivo, pues, constituye una pieza clave para la identificación y cuantificación de los factores que podrían afectar de manera significativa la salud de las personas y el ambiente, como es el aumento de emisiones de gases de efecto invernadero no advertidos por las autoridades competentes.

Finalmente, de la normativa nacional no se evidencia que exista la obligación de realizar la consulta previa en el procedimiento de formulación aprobación de los EIAs, siendo su exigibilidad parte de las demandas de parte de la sociedad civil, que apela a las competencias de la Dirección de Gestión de Evaluación Ambiental conforme al Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente<sup>[2]</sup>. No obstante, la consulta previa no es la única forma de participación, pues se encuentra la participación ciudadana que tiene respaldo normativo en el artículo 68 del Reglamento de la LSNEIA, permitiendo la participación ciudadana antes de la aprobación del EIA.

---

<sup>[1]</sup> Ministerio del Ambiente. Huella del Ambiente Perú. Disponible en: <https://huellacarbonoperu.minam.gob.pe/huellaperu/#/inicio>

<sup>[2]</sup> Ver: Carhuatocto, Henry. La consulta previa en los estudios de impacto ambiental en los proyectos de infraestructura en el Perú. IDLADS. P. 82.



**Entidad responsable**

### III. Entidad responsable de preparar o revisar los EIAs y EAEs

La elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental (EIAs) recae en la responsabilidad del titular del proyecto, quien debe contratar consultoras ambientales autorizadas por el MINAM (artículo 10.2 de la LSNEIA) con profesionales de especialidades afines, con experiencia en manejo ambiental.

Es del caso indicar que, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, el OEFA) es la entidad que fiscaliza a las consultoras ambientales, para ello se cuenta con el Cuadro de Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones Aplicables a las Consultoras Ambientales el cual establece, como infracción 5, “No solicitar la modificación de su inscripción en el Registro Nacional de Consultoras Ambientales cuando se incorpore o retire uno o más miembros de su equipo profesional multidisciplinario (...)”, lo cual constituye un mecanismo para identificar conflictos de intereses entre los consultores que elaboran el documento y los que realizan la evaluación desde el Estado<sup>[3]</sup>.

Por otro lado, la revisión, aprobación y supervisión de estos instrumentos corresponde a las autoridades ambientales competentes, como el SENACE, ministerios, gobiernos regionales y locales, según lo establecido en el artículo 8° de la LSNEIA y su reglamento (aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM).

Asimismo, con el fin de prevenir conflictos de interés, se establece una separación entre los actores que elaboran y evalúan los estudios (artículo 11° de la Ley N° 27446). Esta incompatibilidad asegura que sólo la autoridad competente realice la revisión técnica. El SENACE puede activar auditorías ante irregularidades, y las consultoras deben cumplir con estándares éticos, siendo sancionadas si incurren en faltas graves.

Si bien no existe una norma específica que regule el perfil del evaluador de EIA, las entidades competentes como el SENACE han aprobado instrumentos internos, como el Manual de Clasificador de Cargos (RPE N° 00087-2022-SENACE/PE), que establecen requisitos mínimos de formación y experiencia para sus funcionarios. Estas disposiciones aseguran que los servidores encargados de la evaluación cuenten con la idoneidad técnica necesaria, reduciendo el riesgo de errores en el proceso<sup>[4]</sup>.

---

<sup>[3]</sup>Cuadro de tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicables las consultoras ambientales. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3330908/Anexo%20TIES%20Consultoras.pdf.pdf?v=1656632565>

<sup>[4]</sup> Sin perjuicio de lo señalado, las conductas de los evaluadores, como el de cualquier otro funcionario, pueden ser objeto de control respecto de los cuales se aplican las normas de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (LOSNC), que permite la intervención de la CGR a través de los informes de control (emitidos, por ejemplo, en el procedimiento concurrente). Asimismo, también puede iniciarse el correspondiente procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor responsable de un indebido actuar referido a la tramitación del EIA, tomando como parámetros a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y, de forma supletoria, la Ley N° 27815, Código de Ética de la Función Pública.

No obstante, ninguna de estas medidas será suficiente para la debida protección del medio ambiente si es que las instituciones especializadas en la certificación ambiental son debilitadas para el ejercicio de sus competencias y funciones. Así, es claro que la vigencia del Decreto Supremo N° 5-2024-MINAM ha debilitado el rol del SENACE en materia de certificación ambiental, al restarle sus funciones para determinar a los proyectos de inversión que correspondan a un EIA-d o a un MEIA-d<sup>[5]</sup> que requieran ser tramitados bajo un esquema de articulación, siendo que en la actualidad tal rol lo realiza las propias autoridades sectoriales, las cuales tienen -conforme a las normas aplicables- un rol promotor de sus respectivas materias antes que de la tutela del medio ambiente. Sumado a ello, este debilitamiento se acentúa frente a un contexto de flexibilización del trámite de aprobación de los EIAs, con un plazo sumamente corto de duración<sup>[6]</sup> -más aún para los grandes proyectos de inversión privada- y que ponen en situación de presión a los servidores para el cumplimiento con las directrices vinculadas a tales plazos, en desmedro de la realización de una evaluación debida y de calidad.

## IV. EIAs aplicables a proyectos

En Perú, los proyectos están sujetos a la evaluación de impacto ambiental a través de tres tipos de estudios, conforme a la LSNEIA y su reglamento. La DIA se aplica a proyectos con impactos leves, como la construcción de instalaciones de salud o habilitaciones urbanas en áreas no sensibles, permitiendo una evaluación rápida sin un análisis exhaustivo. La EIA-sd se utiliza para proyectos con impactos moderados, como la rehabilitación de infraestructura de transporte, y el EIA-d se destina a proyectos con impactos significativos, como la construcción de puertos, que requieren un análisis exhaustivo y seguimiento continuo.

En cuanto a los proyectos financiados por instituciones internacionales, organizaciones de conservación u otros financiadores importantes, no cuentan con una legislación especial. Por ello, estos proyectos deben acogerse a los instrumentos y procedimientos establecidos en la LSNEIA. Es decir, se evalúan bajo las mismas figuras ordinarias de EIA, dependiendo del nivel de impacto ambiental previsto. No obstante, algunas entidades financieras pueden exigir requisitos adicionales, pero estos no reemplazan ni modifican los procesos establecidos por la normativa nacional.

---

<sup>[5]</sup> Modificatoria de Estudio de Impacto Ambiental Detallado.

<sup>[6]</sup> Diario Gestión. Minam: evaluación ambiental de proyectos no será mayor a 40 días hábiles, así se logrará. Disponible en: <https://gestion.pe/economia/minam-evaluacion-ambiental-de-proyectos-no-sera-mayor-a-40-dias-habiles-asi-se-lograra-noticia/>.





**Desafíos**

## V. Principales desafíos para la solicitud, evaluación e implementación de los EIAs

La certificación ambiental es un procedimiento clave para lograr una inversión sostenible, es decir, responsable y acorde con la protección del ambiente. No obstante, en los últimos años se han venido incorporando medidas, bajo el discurso de facilitar y acelerar la inversión, siendo vistas también como una forma de debilitamiento de la rigurosidad del SEIA.

Una de estas medidas es el régimen disciplinario que se puede seguir contra los servidores encargados de la evaluación y de los titulares de las entidades públicas por la demora en la emisión de las opiniones vinculantes en el marco de la certificación (artículo 21 de la Ley N° 30230), lo cual puede repercutir negativamente en la adecuada evaluación técnica indicada<sup>7</sup>.

Por otro lado, recientemente, se aprobó la línea base ambiental pública (Decreto Supremo N° 004-2025-MINAM), con el cual se pretende la agilización del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, representando el recojo de la información de la línea de base, una de las etapas más importantes de la certificación. El proponente o titular de la actividad económica se encuentra encargado de levantar información sobre las condiciones ambientales, pero también sociales de la zona donde se emplazará el proyecto de inversión, esto implica la ejecución de estudios especializados (geoquímicos, hidrológicos, hidrogeológicos y de balance hídrico, así como análisis del suelo, la capacidad de uso mayor de los suelos y uso de tierras, la calidad del aire, suelo, agua y ruido ambiental, flora y fauna, estudios económicos y sociales sobre la población).

No obstante, en los últimos años se han presentado serios cuestionamientos al adecuado recojo de la información de línea de base ambiental. Así, en los casos de proyectos mineros Conga o Tía María se ha denunciado la falta de estudios especializados confiables en materia de recursos hídricos (estudios hidrológicos e hidrogeológicos). En dicho contexto, si bien la línea base ambiental pública, puede ser un instrumento que sume a generar información de campo de otras entidades (OEFA, ANA, SERFOR, entre otras) ante las limitaciones del certificador ambiental, de ninguna forma debe entenderse como sustituto a la tarea de los proponentes de proyectos para “agilizarlos”, caso contrario, se pondría en riesgo la correcta identificación y caracterización de impactos ambiental y la adopción de medidas de manejo ambiental aprobadas, generando mayor conflictividad social por el impacto que se puede generar a la población.

Con lo anotado no queremos afirmar que la implementación de mecanismos de eficiencia para la formulación y evaluación de los EIAs sea algo negativo en sí mismo, pues la tramitología para la aprobación y ejecución de proyectos de inversión puede socavar el verdadero rol de la institucionalidad ambiental. Por el contrario, son correctas estas medidas si se considera las posibilidades fácticas y se respeta la idoneidad de los plazos y condiciones para que el servidor desarrolle debidamente su labor debiendo también ir acompañado con medidas a favor del fortalecimiento institucional, que sugiere contar con mayor presupuesto para capacitaciones de servidores del Estado, darle una mejor remuneración en sintonía con el tipo de trabajo asumido y promover la incorporación de más personal, con solvencia ética y técnica.

<sup>7</sup> Tengamos en cuenta, por ejemplo, que actualmente el MINEM, ente certificador, se encuentra evaluando los planes de rehabilitación presentados por Refinería La Pampilla S.A.A (caso Repsol) luego de la emergencia por derrame de hidrocarburos del 15 de enero de 2022, un aspecto clave para las actividades de rehabilitación de los ecosistemas afectados luego del ecocidio que trajo perjuicio a la biodiversidad y la población de la zona (pescadores artesanales). Como parte del proceso, el MINEM ha remitido los referidos planes para opiniones de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sernamp), el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), el Ministerio de la Producción y el Instituto del Mar del Perú (Imarpe), entre otras entidades. En este caso, la presión sobre los opinantes respecto de las medidas de rehabilitación propuestas por la empresa puede llevar a la aprobación de medidas ineficientes o incluso con cuestionamientos técnicos que podrían generar mayor perjuicio al momento de intervenir en el ecosistema. 13



# Conclusiones

# Conclusiones

**Primera:** Las normas generales aplicables al SEIA no incluyen medidas de mitigación ante la emisión de GEI a la atmósfera. Asimismo, la normativa de protección ambiental específica aplicable a las actividades productivas (minería, transporte y electricidad) no exige explícitamente la cuantificación de emisiones de GEI, por lo que se requiere que normativamente se incorpore una descripción de emisiones y una metodología estandarizada para estimar emisiones de alcance 1, 2 y 3.

**Segunda:** Se cuenta con medidas normativas encaminadas a que la elaboración y aprobación de los EIAs sean realizados sin conflictos de interés y con idoneidad de los que intervienen en tal procedimiento. Al respecto, OEFA fiscaliza a las consultoras ambientales, contando con un Cuadro de Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones Aplicables a las Consultoras Ambientales, pudiendo aplicar determinadas medidas para identificar y evitar los conflictos de interés. Asimismo, si bien no existe una norma específica que regule el perfil del evaluador del EIA, hay instrumentos internos de las entidades, que establecen requisitos mínimos de formación y experiencia respecto de sus servidores. Sin perjuicio de ello, tales medidas no tendrán mayor impacto si es que se debilitan las funciones que ejercen las entidades especializadas en la certificación ambiental, como es el caso del SENACE.

**Tercera:** No existe una normativa especial aplicable a los EIAs respecto de los proyectos financiados por instituciones internacionales, organizaciones de conservación u otros financiadores importantes, aplicándoseles los instrumentos y procedimientos establecidos en la LSNEIA.

**Cuarta:** Finalmente, uno de los retos actuales en el debido desarrollo de los procedimientos de evaluación e implementación de los EIAs consiste en la aprobación de normas que buscan acelerar y flexibilizar su desarrollo sin vulnerar el derecho al medio ambiente. Frente a ello, se propone la implementación de medidas de eficiencia que respeten la idoneidad de los plazos, las condiciones para que el servidor desarrolle debidamente su labor y la necesidad de incorporar acciones para el fortalecimiento institucional con medidas a favor de los servidores estatales.



**Bibliografía y créditos**

# Bibliografía

Carhuatocto, H. (2023). La consulta previa en los estudios de impacto ambiental en los proyectos de infraestructura en el Perú. IDLADS. p. 82.

Diario Gestión. (2025). Minam: evaluación ambiental de proyectos no será mayor a 40 días hábiles, así se logrará. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/minam-evaluacion-ambiental-de-proyectos-no-sera-mayor-a-40-dias-habiles-asi-se-lograra-noticia/>

Ministerio del Ambiente. (2025). Huella del Ambiente Perú. Recuperado de <https://huellacarbonoperu.minam.gob.pe/huellaperu/#/inicio>

Cuadro de tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicables a las consultoras ambientales. (año). Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3330908/Anexo%20TIES%20Consultoras.pdf.pdf?v=1656632565>

# Créditos

Portada:

Andina Recuperado de: <https://portal.andina.pe/EDPfotografia/Thumbnail/2015/07/22/000305159W.jpg>

Página 4:

Andina. Recuperado de: <https://portal.andina.pe/EDPfotografia3/Thumbnail/2022/08/18/000891811W.jpg>

Página 5:

Andina. Recuperado de: <https://portal.andina.pe/EDPfotografia3/Thumbnail/2018/04/30/000500108W.jpg>

Página 6:

Andina. Recuperado de: <https://portal.andina.pe/EDPfotografia3/Thumbnail/2016/09/28/000378492W.jpg>

Página 9:

Andina Recuperado de: <https://thafd.bing.com/th/id/OIP.dXGHKa275zjuz5i7LCpx1gHaE7?rs=1&pid=ImgDetMain>

Página 11:

Andina. Recuperado de: <https://portal.andina.pe/EDPfotografia2/Thumbnail/2010/04/05/000122872W.jpg>

Página 12:

Andina. Recuperado de: <https://portal.andina.pe/EDPfotografia/Thumbnail/2013/12/11/000227485W.jpg>

Página 14:

Andina. Recuperado de: <https://portal.andina.pe/EDPfotografia3/Thumbnail/2019/11/25/000636193W.jpg>

Página 16:

Andina. Recuperado de: <https://portal.andina.pe/EDPfotografia/Thumbnail/2014/05/05/0000243536W.jpg>

UNIVERSIDAD  
**CIENTÍFICA**  
DEL SUR

CARRERA DE  
**DERECHO**

UNIVERSIDAD  
**CIENTÍFICA**  
DEL SUR

CLÍNICA DE  
**LITIGACIÓN  
AMBIENTAL**