



PERÚ

Ministerio
del
Ambiente

Servicio Nacional de Certificación
Ambiental para las Inversiones
Sostenibles

Oficina de Asesoría
Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

INFORME N° 00104-2018-SENACE-SG/OAJ

A : **Patrick Wieland Fernandini**
Jefe

DE : **Jessica Oblitas Mendez de Diaz**
Jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre recurso de apelación interpuesto por la Organización Regional de los pueblos indígenas del Oriente – ORPIO contra la Resolución Directoral N° 012-2018-SENACE-JEF/DEIN

REFERENCIA : Escrito de apelación del 7 de febrero de 2018 (Trámite N° 00803-2018)¹

FECHA : Miraflores, 23 de marzo del 2018

Me dirijo a usted, en atención al documento de la referencia, a fin de informarle lo siguiente:

I. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 29968, Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (en adelante, Ley de creación del Senace).
- Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible (en adelante, Ley de Promoción de las Inversiones).
- Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, Ley General del Ambiente).
- Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA)
- Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, el Reglamento de la Ley del SEIA).
- Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, Reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales (en adelante, Reglamento sobre Transparencia).
- Resolución Directoral N° 006-2004-MTC/16, Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana del Sub sector Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (en adelante, Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana del Subsector Transportes).
- Decreto Supremo N° 004-2017-MTC Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes.

¹ ORPIO mediante escrito S/N del 9 de febrero subsanó el escrito de apelación presentado el 7 de febrero de 2018.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

- Decreto Supremo N° 011-2013-MINAM, Reglamento del Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios Ambientales, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA (en adelante, Reglamento Nacional de Consultoras Ambientales).
- Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG).

II. ANTECEDENTES

a) Sobre el proyecto “Hidro vía Amazónica: Ríos Mara ñón y Amazonas, tramo Saramiriza - Iquitos - Santa Rosa; río Huallaga, tramo Yurimaguas - Confluencia con el río Mara ñón; río Ucayali, tramo Pucallpa - confluencia con el río Mara ñón”

1. El proyecto “Hidro vía Amazónica: Ríos Mara ñón y Amazonas, tramo Saramiriza - Iquitos - Santa Rosa; río Huallaga, tramo Yurimaguas - Confluencia con el río Mara ñón; río Ucayali, tramo Pucallpa - confluencia con el río Mara ñón” (en adelante, Proyecto Hidro vía Amazónica) fue otorgado en concesión a la empresa Concesionaria Hidro vía Amazónica S.A. (en adelante, el Titular).
2. Mediante Resolución Directoral N° 205-2014-MTC/16 del 16 de abril de 2014, la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (en adelante, DGASA) del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (en adelante, MTC): (i) asignó la Categoría III (Estudio de Impacto Ambiental detallado EIA-d) al Proyecto Hidro vía Amazónica; y (ii) aprobó los Términos de Referencia del referido proyecto.

b) Proceso de Consulta Previa

3. Mediante el Expediente N° 00091-2013-0-1901-JM-CI-01, la Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca (ACODECOSPAT) presentó ante el Juzgado Mixto de Nauta, una demanda de amparo contra Proinversión y el MTC, solicitando la suspensión del Proyecto Hidro vía Amazónica, la cual fue declarada fundada en primera instancia.
4. Por su parte, el MTC interpuso un recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, únicamente respecto a la oportunidad de la consulta, solicitando que esta se realice con el EIA-d, a ser elaborado por el Concesionario que eventualmente seleccione Proinversión y antes de la emisión de la Resolución Directoral que el MTC emita aprobando el mencionado estudio.
5. Con fecha 26 de marzo de 2015, la Sala Civil de Loreto emitió sentencia de segunda instancia, confirmándose la primera sentencia que declaró fundada en parte la demanda. La citada Sala precisó la suspensión del proyecto hasta la culminación del proceso de consulta previa.
6. En ese sentido, el MTC determinó que la medida a consultar no podía ser la resolución que aprueba el EIA-d, toda vez que para ello debía realizarse en primera instancia la licitación del proyecto y la firma del contrato de concesión; acciones administrativas que el mandato judicial impedía realizar, por lo que, en atención a lo solicitado por la organización ACODECOSPAT y a lo ordenado por el Poder Judicial, el MTC procedió a realizar una nueva identificación de la medida administrativa a consultar, la cual fue determinada como la Resolución



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

Directoral que aprueba los Términos de Referencia Finales para la elaboración del EIA-d del Proyecto Hidrovía Amazónica.

7. Del 18 al 22 de setiembre del 2015 se llevó a cabo el proceso de Consulta Previa del Proyecto Hidrovía Amazónica de los Términos de Referencia Finales para la elaboración del EIA-d del proyecto, con la participación del MTC, como entidad promotora, PROINVERSION, Ministerio de Cultura y los representantes de 14 pueblos indígenas de las regiones de Loreto y Ucayali: Achuar, Ashaninka, Awajun, Bora, Capanahua, Kichwa, Kukama-kukamiria, Murui-muinani, Shawi, Shipibo - Konibo, Tikuna, Urarina, Yagua y Yine, acreditados a través de sus organizaciones representativas.
8. El 22 de setiembre del 2015, se suscribió el Acta de Consulta Previa correspondiente, en la que se definieron tres tipos de acuerdos²:
 - De identificarse nuevas afectaciones a los pueblos indígenas que no hayan sido objeto de consulta, se evaluarán en su oportunidad bajo la legislación de los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa.
 - Acuerdos relacionados con la medida administrativa consultada (es decir, los Términos de Referencia para el EIA-d).
 - Acuerdos sobre la propuesta de contrato de concesión del Proyecto Hidrovía Amazónica.
9. Posteriormente, mediante Resolución Directoral N° 702-2015-MTC/16 del 28 de setiembre de 2015, tomando en cuenta los acuerdos derivados del proceso de Consulta Previa, el MTC modificó los Términos de Referencia del Proyecto Hidrovía Amazónica.
10. Cabe señalar que el proceso de consulta previa se realizó antes de la transferencia de funciones del subsector Transportes al Senace. En efecto, de acuerdo con la Resolución Ministerial N° 160-2016-MINAM, el 14 de julio de 2016 el Senace asumió las funciones transferidas de dicho subsector.

c) **Presentación del Plan de Participación Ciudadana ante el Senace**

11. El 13 de noviembre de 2017, el Titular presentó ante la Dirección de Evaluación Ambiental para Proyectos de Infraestructura del Senace (en adelante, DEIN) lo siguiente:
 - La propuesta del Plan de Participación Ciudadana (en adelante, PPC) del EIA-d del Proyecto Hidrovía Amazónica, para la evaluación correspondiente (Trámite N° 05997-2017)³.

² Cabe indicar que, los acuerdos del Acta de Consulta Previa mencionados comprendieron todas las etapas de un EIA-d, considerando, además, la suscripción de contrato de concesión.

³ Al respecto, es preciso indicar que, mediante Resolución Ministerial N° 160-2016-MINAM, se aprobó la culminación del proceso de transferencia de funciones del subsector Transportes del MTC al SENACE, estableciendo como fecha de asunción de funciones a partir del 14 de julio de 2016.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

- La presentación de ECSA INGENIEROS S.A. (“ECSA”) como la consultora ambiental encargada de la elaboración del PPC y del EIA-d del Proyecto Hidrovía Amazónica.

d) Observaciones de la DEIN para proyecto de Infraestructura

12. El 19 de diciembre de 2017, la DEIN notificó al Titular 15 observaciones al PPC (mediante Auto Directoral N° 010-2017-SENACE-JEF/DEIN e Informe N° 049-2017-SENACE-JEF/DEIN).

e) Subsanación del Titular

13. El 5 y 9 de enero de 2018, el Titular presentó a DEIN las Cartas N° 083-2017-GG-COHIDRO y 004-2018-GG-COHIDRO a fin de levantar las observaciones al PPC (Trámite N° 0127-2018) y remitió la información complementaria al levantamiento mismo (Trámite N° 0189-2018), respectivamente.

f) Escrito de ORPIO y DAR con observaciones y recomendaciones a la propuesta del PPC

14. El 11 de enero de 2018, Jorge Pérez Rubio, Presidente de la Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente (“ORPIO”) y César Gamboa Balbin, Director Ejecutivo de la Asociación Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (“DAR”) remitieron a DEIN once observaciones al PPC (Trámite N° 0246-2018)⁴.
15. El 17 de enero de 2018, DEIN contestó a DAR que el proceso de evaluación del PPC se encontraba en su etapa final, al haber presentado el Titular la absolución de las observaciones planteadas por DEIN (Carta N° 006-2018-SENACE-JEF/DEIN). Cabe señalar que DEIN recalcó en dicha carta que el Senace se encontraba comprometido con una participación ciudadana efectiva.

g) Escrito de DAR sobre convocatoria de ECSA a un taller informativo sin PPC aprobado

16. El 16 de enero de 2018, DAR solicitó a DEIN una reunión dado que ECSA habría circulado una carta informando el desarrollo de un taller informativo (para el 20 de febrero del 2018) en el marco del PPC, pero que a dicha fecha dicho PPC aún no estaba aprobado (Trámite N° 00311-2018).
17. El 17 de enero de 2018, DEIN contestó a DAR fijando fecha para la reunión solicitada y precisando que el taller informativo convocado por ECSA no formaba parte del PPC (Carta N° 004-2018-SENACE-JEF/DEIN). Cabe señalar que dicha reunión se llevó a cabo el día 19 de enero del 2018.
18. Asimismo, el 17 de enero del 2018, DEIN notificó a COHIDRO su preocupación por la información circulada por ECSA, precisando que las comunicaciones efectuadas por dicha consultora ambiental no forman parte de las convocatorias objeto del PPC (la Carta N° 005-2018-SENACE-JEF/DEIN). Asimismo, se convocó al Titular a una reunión, la misma que se llevó a cabo el 19 de enero del 2018.

⁴ Este escrito fue observado por no contar con la firma original del representante de ORPIO, observación que fue subsanada el 15 de enero de 2018.



h) Aprobación del PPC

19. Mediante Resolución Directoral N° 012-2018-SENACE-JEF/DEIN del 17 de enero de 2018, sustentada en el Informe N° 022-2018-SENACE-JEF/DEIN, DEIN aprobó el PPC del Proyecto Hidrovía Amazónica. El referido informe concluyó lo siguiente:

- El Titular cumplió con absolver las 15 observaciones formuladas por DEIN, por lo que corresponde aprobar el PPC.
- El PPC contiene los mecanismos de participación ciudadana que permiten el acceso a la información y el recojo de las recomendaciones, observaciones o aportes de la población involucrada antes de la elaboración, durante la elaboración y evaluación del EIA-d del Proyecto Hidrovía Amazónica.
- El PPC cumplió con los requisitos contenidos en el Título IV del Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental.

i) Sobre el Recurso de Apelación presentado por ORPIO

20. El 7 de febrero del 2018, ORPIO interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 012-2018-SENACE-JEF/DEIN del 17 de enero de 2018, que aprobó el PPC del Proyecto Hidrovía Amazónica (Trámite N° 00803-2018)⁵, solicitando que dicho acto administrativo sea dejado sin efecto, sobre la base de los siguientes argumentos:

(i) Sobre el contenido del PPC:

- El PPC tiene serias deficiencias en la medida que los acuerdos consignados en el Acta de Consulta Previa no habrían sido incorporados en dicho instrumento, vulnerando con ello *"el principio de participación ciudadana con participación de los pueblos indígenas, lo que implica que se generen mecanismos de participación con la población impactada por El Proyecto Hidrovía Amazónica"*⁶.

(ii) Argumentos adicionales:

- El PPC no ha incluido las observaciones efectuadas en el Escrito presentado el 11 de enero de 2018 (ver el literal f) de la presente Sección del Informe), pese a que las mismas fueron desarrolladas en el marco del Acta de Consulta Previa suscrita el 22 de setiembre del 2015. Dicha omisión vulnera el derecho de consulta previa, libre e informada del Convenio 169 de la OIT y desarrollado en la Ley N° 29785 y su Reglamento; así como el derecho de participación ciudadana, en el marco del proceso de evaluación ambiental del Proyecto Hidrovía Amazónica.

⁵ El recurso fue observado por no contar con la firma original del representante de ORPIO, observación que fue subsanada mediante escrito S/N del 9 de febrero de 2018 (Trámite N° 00803-2018-1).

⁶ Folio 506 del expediente.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

- Además, ORPIO señala que: *“el Titular señala que el PPC incorpora dos ejes transversales para todo el desarrollo del proceso de participación ciudadana: el eje intercultural y eje género. En ese contexto, nosotros recomendamos se incorpore dentro del PPC los mecanismos e indicadores que permitirán evaluar el cumplimiento de los mismos. Situación que no ha sido incorporado por ECSA Ingenieros S.A. al momento de subsanar las observaciones en el Informe N°022-2018-SENACE-JEF/DEIN”*⁷.
 - Otro argumento adicional de ORPIO es el siguiente: *“asimismo, [en el marco del enfoque de género, se debe incorporar en el PPC] la estrategia y/o mecanismo, con la metodología e indicadores correspondientes, bajo la dinámica de vida de las mujeres indígenas de cada organización y/ comunidad indígena, lo que permitirá conocer las particularidades de los roles y espacios en los que se desenvuelven, lo cual permitirá la efectiva participación de la mujer en todo el proceso de participación ciudadana (Talleres de Evaluación Rural Participativo (TERP), Talleres Participativos y la Audiencia Pública)”*⁸.
 - ORPIO señala que en el ítem 2 del PPC, se ha omitido *“citar el Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, aprobado por Decreto Supremo N°004-2017- MTC de fecha 17 de febrero de 2017, y cuya entrada en vigencia se produjo a partir del 17 de mayo de 2017”*, norma que debe ser incorporada y contribuir con el pleno desarrollo del PPC.⁹
 - Finalmente, ORPIO indica que en el PPC no se ha incorporado una metodología sobre el proceso de ubicación y actualización de los representantes de las organizaciones sociales de base o grupos de interés, pese a que dicho punto constituye uno de los acuerdos del Acta de Consulta Previa¹⁰.
- (iii) Sobre la Carta Múltiple N° EC/020-15 de fecha 10 de enero de 2018 remitida por ECSA:
- ORPIO indica que la difusión de la Carta Múltiple N° EC/020-15 de fecha 10 de enero de 2018 por parte de ECSA, mediante la cual cita a las organizaciones indígenas al primer taller informativo a efectuarse el 20 de febrero de 2018, evidencia la existencia de “coordinaciones previas” respecto de la aprobación del PPC con Senace y, además,

⁷ Folio 506 del expediente.

⁸ Folio 507 del expediente.

⁹ Folio 507 del expediente.

¹⁰ Conforme con lo señalado por ORPIO en su recurso de apelación, *“uno de los acuerdos del Acta de Consulta Previa, se señala que para la presentación de las AID que permitirá la ubicación y actualización de las organizaciones sociales de base, se deberá adjuntar un mapa del AID donde señale claramente la ubicación del proyecto y las localidades involucradas con su respectiva división político administrativa, recomendándole usar la escala referencial entre 1/10,000 a 1/25,000. Sin embargo, de la verificación de los documentos Plan de Participación Ciudadana y el Plan de Trabajo presentado por el titular, no se observa dicho requerimiento, pese a constituirse en una exigencia del Acta de Consulta Previa.*



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

induce a error a las organizaciones indígenas respecto de la fecha de aprobación del PPC (siendo esta el 17 de enero de 2018). Todo ello vulnera de manera flagrante el derecho de participación ciudadana, así como los principios de buena fe, probidad y veracidad necesarios en el procedimiento administrativo de evaluación ambiental.

- ORPIO señala que ECSA no ha cumplido con lo regulado en el Reglamento Nacional de Consultoras Ambientales el cual establece el deber de las consultoras ambientales de actuar con veracidad en el cumplimiento de sus funciones; norma que a su vez se complementa con el artículo 70 del Reglamento de la Ley del SEIA, así como los artículos 21 y 23 del Reglamento sobre Transparencia, que exige llevar los mecanismos de participación ciudadana de forma responsable y de buena fe.

j) Actuaciones posteriores a la presentación del recurso de apelación

21. Con Informe N° 066-2017-SENACE-JEF/DEAR del 13 de febrero de 2018, la DEIN elevó el recurso impugnativo y el citado informe a la Jefatura del Senace para su pronunciamiento, en su calidad de segunda instancia de conformidad con lo dispuesto en el numeral 7.5 del artículo 7 de la Ley N° 29968, Ley de creación del Senace y el literal m) del artículo 11 del Reglamento de Organización y Funciones del Senace (en adelante, el ROF del Senace), aprobado por Decreto Supremo N° 009-2017-MINAM.
22. Mediante Memorando N° 0039-2018-SENACE/JEF del 14 de febrero, la Jefatura del Senace remitió a la Oficina de Asesoría Jurídica (en adelante, OAJ) del Senace el recurso de apelación presentado para su evaluación.
23. A través de la Carta N° 005-2018-SENACE-SG/OAJ del 16 de febrero de 2018, la OAJ comunicó al Titular la interposición del Recurso de Apelación presentado por ORPIO, indicándole que podía remitir información pertinente en un plazo de 10 días hábiles (plazo que venció el 2 de marzo del 2018). A la fecha del presente informe no se ha obtenido respuesta del Titular.
24. El 19 de febrero del 2018, mediante Carta N° 006-2018-SENACE-SG/OAJ, OAJ del Senace envió una comunicación a ORPIO señalando que podrían hacer uso de la palabra por espacio de 20 minutos, fijando un rango de fechas para su intervención.
25. El 1 de marzo del 2018, el señor Jorge Pérez Rubio, Presidente de ORPIO comunicó a OAJ del Senace, a través del correo electrónico notificacionesoj@senace.gob.pe, su intención de hacer uso de la palabra, el 2 de marzo del 2018, siendo concedido y confirmado mediante Carta N° 00008-2018-SENACE-SG/OAJ de la misma fecha.
26. El 2 de marzo de 2018, en las instalaciones del Senace, se llevó a cabo el uso de la palabra solicitado por el Presidente de ORPIO, quien expuso sus alegatos ante el Jefe del Senace por el tiempo concedido¹¹. La grabación de dicha sesión forma parte del expediente administrativo. El Anexo 1 del presente Informe contiene la transcripción de la audiencia oral efectuada por ORPIO.

¹¹ Cabe señalar que dicha sesión fue grabada con el conocimiento y consentimiento de ORPIO.



III. COMPETENCIA DEL SENACE

27. Mediante Ley N° 29968 se creó el Senace como un organismo público técnico especializado, con autonomía técnica y personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente, encargado de, entre otras funciones, aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d).
28. Mediante Decreto Supremo N° 006-2015-MINAM se aprobó el cronograma de transferencia de funciones de las autoridades sectoriales al Senace. En virtud a dicha norma, mediante Resolución Ministerial N° 160-2016-MINAM: (i) se formalizó la culminación del proceso de transferencia de funciones del subsector Transportes del MTC al SENACE; y, (ii) se estableció que a partir del 14 de julio de 2016, el Senace asumía las funciones transferidas de dicho subsector, entre las cuales se encuentra la revisión y aprobación de los EIA-d, incluyendo el Plan de Participación Ciudadana.

IV. CUESTIÓN PREVIA

29. La cuestión previa es determinar si ORPIO se encuentra legitimado para interponer el recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 012-2018-SENACE-JEF/DEIN del 17 de enero de 2018, que aprobó el PPC del Proyecto Hidrovía Amazónica.
30. Cabe señalar que el procedimiento de aprobación del PPC se inicia a solicitud del Titular y, en consecuencia, estamos frente a un procedimiento administrativo bilateral ente el Titular y el Senace.
31. Ahora bien, el artículo 69 del TUO de la LPAG, establece que los terceros pueden apersonarse en cualquier estado del procedimiento, teniendo los mismos derechos que los participantes de dicho procedimiento. Al respecto, Morón Urbina¹², señala que el tercero es aquel distinto al accionante que durante el transcurso del procedimiento se presenta ostentando un interés legítimo respecto del acto que será emitido.
32. Por otro lado, el artículo 118 del TUO de la LPAG reconoce la facultad de contradicción administrativa frente a los actos que se consideren afecten un derecho o interés legítimo. La contradicción debe seguir la forma prevista en el TUO de la LPAG y el interés que demuestre el administrado debe ser legítimo, personal, actual y probado. Al respecto, Morón Urbina¹³ señala que el derecho a recurrir con los actos administrativos constituye una manifestación fundamental del derecho de petición administrativa.
33. De este modo, al ser ORPIO un tercero con legítimo interés, se encuentra habilitado para presentar el recurso de apelación contra la Resolución Directoral que aprobó el PPC del Proyecto Hidrovía Amazónica, en tanto considera que dicho instrumento podría haber afectado su derecho a la participación ciudadana.

¹² MORÓN URBINA, Juan Carlos (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. 12ava edn. Lima: Gaceta Jurídica.

¹³ Ibid.



V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

34. De acuerdo con los argumentos presentados por ORPIO en su recurso de apelación, se consideran las siguientes cuestiones controvertidas:
- (i) Si el PPC aprobado vulnera el derecho de participación ciudadana de los pueblos indígenas, al no haberse incluido dentro de este instrumento los acuerdos del Acta de Consulta Previa.
 - (ii) Si los argumentos adicionales presentados por ORPIO deben ser valorados en el marco del recurso de apelación.
 - (iii) Si la difusión de la Carta Múltiple N° EC/020-15 de fecha 10 de enero de 2018 por parte de ECSA afecta el derecho de participación ciudadana y la validez de la aprobación del PPC.

VI. ANÁLISIS DE FORMA

a) Admisibilidad

35. Habiéndose acreditado la legitimidad de ORPIO para presentar recurso de apelación (ver Sección IV del presente Informe), corresponde pronunciarse sobre la admisibilidad del mismo. Al respecto, el artículo 215¹⁴ del TUO de la LPAG, establece que todo administrado, frente a un acto administrativo que supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, puede contravenirlo en la vía administrativa mediante los recursos administrativos contemplados en el artículo 216 de dicha norma.
36. La interposición de este recurso otorga a la segunda instancia, la facultad de hacer todo aquello que habría podido hacer la primera instancia para garantizar la recta decisión de la causa¹⁵ y, por lo tanto, le permite reparar los vicios o errores del procedimiento o de la resolución final¹⁶ y, en caso ello no sea posible, declarar su nulidad¹⁷.
37. De acuerdo con lo señalado en el Informe N° 066-2017-SENACE-JEF/DEIN, el recurso de apelación cumple con los requisitos de admisibilidad establecidos

¹⁴ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2018-JUS**
Artículo 215.- Facultad de contradicción

215.1. Conforme a lo señalado en el artículo 118, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

¹⁵ Cf. Paolo D'Onofrio citado en HINOSTROZA, Alberto. *Medios impugnatorios en el proceso civil*, Lima: Gaceta Jurídica, 1999, p. 115.

¹⁶ Cf. Redenti citado en HINOSTROZA, Alberto, *Op. cit.* p. 106.

¹⁷ Al respecto, puede verse: ARIANO, Eugenia, "Sobre los poderes del juez de apelación". *Revista de la Maestría en Derecho Procesal*. Vol. 3. Lima, número 3, 2009, p. 20. Consulta: 18 de mayo de 2017.
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoprocesal/article/view/2071/2006>



PERÚ

Ministerio
del
Ambiente

Servicio Nacional de Certificación
Ambiental para las Inversiones
Sostenibles

Oficina de Asesoría
Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

en el artículo 122¹⁸, 219¹⁹, el numeral 2 del artículo 216²⁰ y el artículo 218²¹ del TUO de la LPAG.

b) Órgano competente

38. El artículo 218 del TUO de la LPAG dispone que el recurso de apelación se interpone ante la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.
39. De este modo, el numeral 5 del artículo 7 de la Ley de creación del Senace²² y el literal m) del artículo 11 del ROF del Senace,²³ establecen que la segunda y última instancia administrativa del Senace es la Jefatura de la Entidad.

¹⁸ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**
Artículo 122.- Requisitos de los escritos

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

1. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente.
2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.
3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.
4. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida, entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo.
5. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real expuesto en virtud del numeral 1. Este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio.
6. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.
7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados.

¹⁹ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-MINJUS**

Artículo 219.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 122 de la presente Ley.

²⁰ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-MINJUS**
Artículo 216.- Recursos administrativos

(...)

216.2. El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

²¹ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2018-JUS**

“Artículo 218.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.”

²² **Ley N° 29968, Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)**

“Artículo 7. Jefatura y órganos de línea del SENACE

(...) 7.5 La Jefatura ejerce la función de última instancia administrativa del SENACE. Sus resoluciones agotan la vía administrativa. (...)”

²³ **ROF del Senace**

“Artículo 11.- Funciones de la Jefatura del SENACE

La Jefatura del SENACE tiene las siguientes funciones: (...) m) Resolver en última instancia administrativa, los recursos administrativos que se interpongan contra las resoluciones que emitan los órganos de la entidad. (...)”



40. Asimismo, el numeral 6.2.1 de la Directiva N° 002-2016-SENACE/J²⁴ denominada "Recursos Impugnativos en Procedimientos Administrativos a cargo del Senace", aprobada mediante Resolución Jefatural N° 115-2016-SENACE/J, establece que la Jefatura del Senace es la autoridad competente para resolver los recursos de apelación que se interpongan contra las resoluciones que emitan los órganos de línea.
41. El numeral 1 del artículo 11 del TUO de la LPAG²⁵ establece que los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos por medio de los recursos administrativos contemplados en dicha norma. Asimismo, el numeral 2 del artículo 11²⁶ de dicha norma establece que la nulidad planteada a través de un recurso de apelación será conocida y declarada por la autoridad competente para resolverlo. Por su parte, el numeral 2 del artículo 225²⁷ dispone que, en la resolución de un recurso de apelación, la autoridad declara la nulidad y, en caso exista la información suficiente, resuelve el fondo del asunto.

VI. ANÁLISIS DE FONDO

- a) **Si el PPC aprobado vulnera el derecho de participación ciudadana de los pueblos indígenas, al no haberse incluido dentro de este instrumento los acuerdos del Acta de Consulta Previa.**

²⁴ **Directiva N° 002-2016-SENACE/J²⁴ denominada "Recursos Impugnativos en Procedimientos Administrativos a cargo del Senace", aprobada mediante Resolución Jefatural N° 115-2016-SENACE/J**

(...)

6.2.1 El recurso de apelación se presenta ante el órgano que emitió el acto que se impugna, en un plazo de quince (15) días hábiles, contado a partir del día siguiente de su notificación. Dicho órgano debe verificar los requisitos de admisibilidad del recurso señalados en el numeral 5.2.2 de la presente Directiva, de estar conforme, se elevará a la Jefatura del Senace en un plazo máximo de dos (2) días hábiles, quien resolverá el recurso. (...)

²⁵ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad

11.1. Los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley.

(...)

²⁶ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad

(...)

11.2. La nulidad de oficio será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad.

La nulidad planteada por medio de un recurso de reconsideración o de apelación será conocida y declarada por la autoridad competente para resolverlo.

(...)

²⁷ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

Artículo 225.- Resolución

(...)

225.2. Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.



PERÚ

Ministerio
del
Ambiente

Servicio Nacional de Certificación
Ambiental para las Inversiones
Sostenibles

Oficina de Asesoría
Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

42. ORPIO alega en su recurso de apelación que el PPC adolecería supuestas “serias deficiencias” respecto al reconocimiento de los compromisos consignados en el Acta de Consulta Previa, lo cual vulneraría *“el principio de participación ciudadana con participación de los pueblos indígenas, lo que implica que se generen mecanismos de participación con la población impactada por El Proyecto Hidrovía Amazónica”*.
43. Al respecto, es importante señalar que el principio y derecho de participación ciudadana se encuentra consagrado en el numeral 17 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que toda persona tiene derecho a participar, en forma individual en las decisiones públicas.
44. En materia ambiental, el derecho de participación ciudadana se encuentra establecido el artículo III del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente, el cual señala que toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. Asimismo, el artículo 46 de dicha Ley señala que toda persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva, puede presentar opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones u aportes, en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental.
45. Asimismo, el artículo 21 del Reglamento sobre Transparencia, establece que la participación ciudadana es el proceso mediante el cual los ciudadanos participan responsablemente, de buena fe y con transparencia y veracidad, en forma individual o colectiva en el proceso de toma de decisiones sobre materias ambientales.
46. De este modo, la participación ciudadana en la gestión ambiental involucra el derecho de toda persona a participar en la toma de decisiones en materia ambiental. En ese sentido, de acuerdo con el artículo 49 de la Ley General del Ambiente y del 28 del Reglamento sobre Transparencia, la evaluación del impacto ambiental de un proyecto de inversión en el marco del SEIA es un proceso sujeto a participación ciudadana en materia ambiental.
47. En esta misma línea, las normas del SEIA establecen que la participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental aplica a todo el ciclo de elaboración y evaluación de un estudio ambiental. Es decir, se debe realizar participación ciudadana en las etapas antes y durante la elaboración, durante la evaluación y después de la aprobación del correspondiente estudio ambiental.
48. Asimismo, resulta necesario resaltar que el artículo 71 del Reglamento de la Ley del SEIA establece que, respecto a la participación ciudadana de las comunidades campesinas y nativas en el proceso de evaluación de un estudio ambiental, el Estado salvaguarda los derechos de dichas comunidades, respetando su identidad social, colectiva y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones.
49. Para realizar la participación ciudadana en el marco del SEIA, la normativa aplicable establece que el titular de un proyecto debe presentar un PPC el cual debe incluir, entre otros aspectos, el detalle de los mecanismos de participación ciudadana que debe realizar el titular durante el ciclo del proyecto. En ese sentido, el PPC es un instrumento que permite efectivizar la



PERÚ

Ministerio
del
Ambiente

Servicio Nacional de Certificación
Ambiental para las Inversiones
Sostenibles

Oficina de Asesoría
Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

aplicación del derecho de participación ciudadana durante el proceso de evaluación de un estudio ambiental en el marco del SEIA.

50. Cabe señalar que el derecho de participación ciudadana ejercido en un proceso de evaluación de un estudio ambiental implica, a través de los mecanismos de participación ciudadana: (i) poner a disposición de la población involucrada información oportuna y adecuada sobre el alcance del estudio ambiental, los derechos y deberes de las poblaciones, la normativa que regula la actividad, entre otros aspectos; (ii) conocer y canalizar los comentarios o aportes de la población respecto del estudio ambiental; y, (iii) promover el diálogo entre el titular de un proyecto, la población y demás actores clave.
51. En el presente caso, la normativa aplicable al PPC del Proyecto Hidrovía Amazónica es el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana del Sub sector Transportes, y supletoriamente, el Reglamento sobre Transparencia.
52. Además, tal como hemos señalado en la Sección II del presente Informe, mediante Resolución Directoral N° 205-2014-MTC/16 de fecha 16 de abril de 2014, el MTC asignó la Categoría III (EIA-d) al Proyecto Hidrovía Amazónica y aprobó los TdR correspondientes. Al respecto, el punto 7.11.3 de dichos TdR establecen que, a efectos de poder llevar a cabo las audiencias públicas orientadas a brindar información sobre los resultados del estudio de impacto ambiental, el concesionario deberá presentar un PPC, el cual debe ser evaluado y aprobado por la Autoridad Ambiental Competente. Cabe resaltar que mediante Resolución Directoral N° 702-2015-MTC/16 de fecha 29 de setiembre de 2015, se modificaron los TdR para incorporar los acuerdos y compromisos del Acta de Consulta Previa.
53. En virtud con lo antes señalado, el 13 de noviembre del 2017 el Titular presentó el PPC del Proyecto Hidrovía Amazónica al Senace, el mismo que fue aprobado por DEIN mediante Resolución Directoral N° 012-2018-SENACE-JEF/DEIN, sustentada en el Informe N° 022-2018-SENACE-JEF/DEIN.
54. Ahora bien, en el presente caso ORPIO ha cuestionado en su recurso de apelación que el PPC no incluyó los compromisos del Acta de Consulta Previa. Es importante mencionar que ni en el escrito del recurso de apelación ni en la sesión del uso de la palabra ORPIO identificó, con precisión y exactitud, qué compromisos de dicha acta no fueron incluidos en el PPC. Por tal motivo, aun cuando ORPIO no efectuó dicha identificación, OAJ del Senace ha procedido a revisar el contenido del Acta de Consulta Previa y analizar si el PPC aprobado por la DEIN para el Proyecto Hidrovía Amazónica contiene o no aquellos compromisos de dicha acta que aplicarían al PPC. Dicho análisis se resume en el cuadro adjunto como Anexo 2 del presente Informe.
55. En ese sentido, tal como se desprende del mencionado Anexo, existen dos compromisos del Acta de Consulta Previa que aplican directamente al PPC y los demás compromisos aplican a otras etapas del proceso de certificación ambiental del Proyecto Hidrovía Amazónica, por ejemplo, al contenido de los TdR o del EIA-d, instrumentos que tienen un contenido y finalidad distinta al PPC. Así pues, del Acta de Consulta Previa, los dos compromisos aplicables al PPC son los siguientes:

“Acta Acuerdo: “Términos de Referencia (7.11 Participación Ciudadana)”

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Senace, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://www.senace.gob.pe/verificacion> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

Para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental se tomará en cuenta la participación de la población del área de influencia del proyecto, y en especial de las personas que potencialmente podrían ser impactadas por el proyecto. Para ello, se deberá implementar, durante el proceso de evaluación del estudio de impacto ambiental, los procedimientos de consulta y participación de la población asentada en el área de influencia del proyecto. En particular, se deberá realizar como mínimo un taller participativo y una consulta pública general. Para el caso de este estudio, la Entidad Consultora deberá llevar a cabo una o más consultas públicas generales, consultas específicas y audiencias públicas según se requieran a partir del número de afectados directos identificados.

El objetivo de la participación ciudadana es recoger la opinión de la ciudadanía representada por todos los sectores involucrados, de modo tal que sirva de insumo a la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental. Este proceso se registrará por lo establecido en la R.D. N° 006-2014-MTC/16.

Se implementará las modalidades participativas con las comunidades nativas mediante TALLERES INFORMATIVOS, TALLERES DE EVALUACIÓN RURAL PARTICIPATIVO Y AUDIENCIA PÚBLICA, durante la elaboración del EIA-d.

La DGSA-MTC conforme a sus competencias otorgará la certificación ambiental.”²⁸

(Subrayado agregado)

Acta Acuerdo:

A) Se implementará las modalidades participativas con las comunidades nativas mediante TALLERES INFORMATIVOS, TALLERES DE EVALUACIÓN RURAL PARTICIPATIVO Y AUDIENCIA PÚBLICA, durante la elaboración del EIA-d.

B) Estos aspectos están considerados en el Equipo multidisciplinario que elaborará el EIA que incorporará como mínimo.

- 03 de sabios indígenas acreditados por las organizaciones regionales.²⁹

56. De los compromisos antes citados se desprende que el PPC del Proyecto Hidrovía Amazónico debía incluir:

- La realización de talleres informativos.
- La realización de audiencias públicas.³⁰
- La realización de Talleres de Evaluación Rural Participativos.³¹

²⁸ Páginas 21 y 22 del Acta de Consulta Previa.

²⁹ Página 32 del Acta de Consulta Previa.

³⁰ De acuerdo con el literal d) del artículo 14 de la Ley del SEIA establece que la audiencia pública debe realizarse durante la revisión del EIA-d.

³¹ Los Talleres de Evaluación Rural Participativo no son un mecanismo de participación ciudadana regulado en la normativa vigente sobre la materia. En el presente caso ha sido incluido por el Titular en el PPC en cumplimiento del Acta de Consulta Previa, como un mecanismo complementario que permita mayor efectividad para recojo de información.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

- (iv) La incorporación en el equipo multidisciplinario a tres (3) sabios indígenas acreditados por las organizaciones regionales.

57. Al respecto, el PPC del Proyecto Hidrovía Amazónico establece en la Sección 9, los “Mecanismos de Participación Ciudadana con fines del EIA-d”. El Anexo 3 del presente Informe contiene los fragmentos de dicha Sección vinculados a los compromisos del Acta de Consulta Previa antes citados. En efecto, como se desprende de dicho Anexo, el PPC presentado por el Titular para el Proyecto Hidrovía Amazónico consideró lo siguiente:

- (i) La realización de veintidós (22) talleres informativos en dos rondas (para las etapas antes y durante la elaboración del EIA-d)³².
- (ii) La realización de once (11) audiencias públicas (para la etapa durante la evaluación del EIA-d)³³.
- (iii) La realización de cincuenta y cuatro (54) Talleres de Evaluación Rural Participativos como mecanismo complementario³⁴.

58. Asimismo, respecto a la incorporación de tres (3) sabios indígenas en el equipo multidisciplinario, se ha identificado que el Titular sí incluyó dicho compromiso en el PPC. De acuerdo con el numeral 9.3 del PPC, la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana se dividió en tres (3) zonas (Brigada río Huallaga-Marañón, Brigada río Ucayli y Brigada Amazonas-Marañón). Así pues, el numeral 9.4.1 del PPC especifica que los equipos multidisciplinarios de cada una de las tres (3) zonas (brigadas) deben incluir un (1) sabio indígena, tal como se señala a continuación:

“9.4. RECURSOS HUMANOS, LOGÍSTICA Y EQUIPOS PARA TALLERES INFORMATIVOS

9.4.1. Recursos humanos requeridos para la ejecución de los talleres informativos

Dada la naturaleza de los talleres informativos y la metodología a desarrollar, cada brigada distribuida cada una en su zona, dispondrá de los siguientes recursos humanos:

Un (1) especialista ambiental

Un (1) especialista biólogo

Un (1) especialista social

Un (1) asistente técnico

Un (1) Sabio indígena

Dos (2) o tres (3) apoyos locales

Un (1) traductor oficial, según sea el caso

Este equipo de trabajo, podrá tener el refuerzo de especialistas en la ingeniería del Proyecto pertenecientes a la empresa Titular. (...)³⁵

³² Folio 426 del expediente

³³ Folio 426 del expediente

³⁴ Folio 432 del expediente

³⁵ Folio 434, reverso del expediente.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

59. Cabe señalar que el Informe N° 022-2018-SENACE-JEF/DEIN que sustentó la aprobación del PPC del Proyecto Hidrovía Amazónica, estableció en el numeral 2.6 los mecanismos aplicables al proceso de participación ciudadana, tal como se consigna en el Anexo 4 del presente Informe. Asimismo, la evaluación efectuada por DEIN se realizó conforme a las normas señaladas en la Sección I del presente Informe.
60. Es importante advertir que en el Informe de DEIN se elevó el número de talleres informativos que propuso el Titular. En efecto, el Titular propuso la realización de veintidós (22) talleres informativos. Sin embargo, DEIN determinó que el Titular tiene que realizar cuarenta (40) talleres informativos. Así pues, en la evaluación efectuada por DEIN se aumentó el número de talleres informativos que el Titular debe realizar en el Proyecto Hidrovía Amazónica.
61. Además, en el presente caso, de la revisión del Informe N° 022-2018-SENACE-JEF/DEIN de fecha 17 de enero de 2018, que sustenta la Resolución Directoral N° 012-2018-SENACE-JEF/DEIN que aprueba el PPC del Proyecto Hidrovía Amazónica, se advierte que:
- (i) De acuerdo con lo indicado en los numerales 2.6, 3.2 y Anexo 2 del Informe N° 022-2018-SENACE-JEF/DEIN, el PPC: (a) contienen los mecanismos de participación que permiten el acceso a la información y el recojo de las recomendaciones, observaciones y aportes de la población involucrada antes, durante la elaboración y evaluación del EIA-d a presentarse; y, (b) cumple con los contenidos señalados en el Título IV del Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Subsector Transportes.
 - (ii) De acuerdo con lo señalado en los numerales 2.5, 3.1 y Anexo N° 1 del Informe N° 022-2018-SENACE-JEF/DEIN, el Titular cumplió con absolver las observaciones efectuadas por la DEIN, conforme con lo establecido en la Ley del SEIA y su Reglamento.
62. Cabe señalar que en la audiencia del informe oral, tal como se detalla en el Anexo 1, ante una pregunta del Jefe del Senace, los representantes de ORPIO señalaron supuestos acuerdos del Acta de Consulta Previa que no se habrían incluido en el PPC aprobado, tales como (i) la inclusión de tres (3) sabios indígenas; (ii) la inclusión de un mapa con el área de influencia del EIA-d; y, (iii) incorporación de criterios para la elaboración de la línea base socioeconómica. Al respecto, el primer supuesto acuerdo no incluido según ORPIO, sí fue incorporado tal como se señala en el numeral 58 del presente Informe. Por otro lado, los otros dos supuestos acuerdos no incluidos según ORPIO, conforme se detalla en el Anexo 2, corresponden a otra etapa del proceso de certificación ambiental, específicamente, a la etapa de la elaboración del EIA-d (su contenido), lo que aún no ha iniciado.
63. Por otro lado, es importante advertir que los principales argumentos presentados por ORPIO en la audiencia de informe oral se han enfocado a la etapa de ejecución del PPC aprobado, tal como se desprende del Anexo 1 del presente Informe. Al respecto, se debe señalar que de acuerdo con el artículo 218 del TUO de la LPAG, un recurso de apelación se interpone cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trata de cuestiones de puro derecho. De este modo, el alcance del recurso de apelación presentado por ORPIO es para contradecir



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

el acto administrativo que aprobó el PPC, así como el procedimiento administrativo de su aprobación, pero no involucra la ejecución de dicho acto administrativo.

64. Así pues, de acuerdo con el artículo 224 del TUO de la LPAG la interposición de un recurso de apelación no suspende la ejecución del acto administrativo impugnado. Asimismo, dicho artículo señala que únicamente procede la suspensión del acto administrativo impugnado cuando: (i) exista una norma legal que establezca la suspensión; (ii) cuando el acto administrativo impugnado pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación; o, (iii) cuando se aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente.
65. En el presente caso, no existe una norma legal que establezca la suspensión del PPC impugnado. Asimismo, tal como se ha señalado, la aprobación del PPC ha sido aprobado conforme al marco normativo vigente, incluyendo los compromisos del Acta de Consulta Previa aplicables a dicho instrumento, por lo que no genera perjuicios de imposible o difícil reparación ni se encuentra incurso en una causal de nulidad trascendente.
66. De este modo, el PPC del Proyecto Hidrovía Amazónica aprobado por la DEIN no afecta el derecho de participación ciudadana de ORPIO dado que: (i) fue evaluado conforme al marco normativo vigente; (ii) incluyó los acuerdos del Acta de Consulta Previa aplicables al PPC, tal como se señala en el Anexo 1 del presente Informe; (iii) DEIN consideró que el Titular debía realizar un mayor número de talleres informativos que los inicialmente propuestos; y, (iv) las acciones que se realicen como parte de la ejecución del PPC aprobado no forman parte del procedimiento de aprobación, por lo que no se encuentran relacionadas al recurso de apelación.
67. Sobre la base de lo expuesto, debe desestimarse el argumento presentado por ORPIO en el presente extremo de su recurso de apelación.
 - b) Si los argumentos adicionales presentados por ORPIO deben ser valorados en el marco del recurso de apelación**
68. En lo correspondiente a los argumentos adicionales expuestos por ORPIO referidos a la no inclusión en el PPC de (i) las observaciones efectuadas en el escrito presentado el 11 de enero de 2018; (ii) el eje intercultural y de género; (iii) la estrategia y/o mecanismo, con la metodología e indicadores correspondientes para la aplicación del enfoque de género; (iv) la inclusión de mapas que identifiquen a las pueblos indígenas que conforman el área de influencia directa e indirecta; y (v) la metodología sobre el proceso de ubicación y actualización de los representantes de las organizaciones sociales de base o grupos de interés; se advierte que, si bien estos acuerdos han sido estipulados en el Acta de Consulta Previa, los mismos no corresponden a la etapa de elaboración y aprobación del PPC. En efecto, dichos compromisos están referidos a otras etapas del proceso de certificación ambiental, tal como se detalla en el Anexo 2 del presente Informe.
69. Asimismo, tal como se ha señalado anteriormente, conforme el artículo 218 del TUO de la LPAG, un recurso de apelación se interpone cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trata de cuestiones de puro derecho. En consecuencia,



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

el argumento materia de apelación se circunscribe al acto administrativo que aprueba el PPC. Por lo tanto, toda solicitud de incluir aspectos no relacionados a la evaluación del PPC no pueden ser materia de análisis del presente recurso de apelación. Dichos aspectos deberán ser analizados o revisados en las siguientes etapas del proceso del EIA-d del Proyecto Hidrovía Amazónica, conforme a lo establecido en el marco normativo vigente.

70. Por lo anterior, corresponde desestimar el argumento presentado por ORPIO en el presente extremo de su recurso de apelación.

c) Si la difusión de la Carta Múltiple N° EC/020-15 de fecha 10 de enero de 2018 por parte de ECSA afecta el derecho de participación ciudadana y la validez de la aprobación del PPC

71. ORPIO ha señalado en su recurso de apelación que la conducta de ECSA, consistente en convocar a un taller informativo antes de la aprobación del PPC, evidenciaría la existencia de “coordinaciones previas” con el Senace, lo cual induciría a error a las organizaciones indígenas respecto de la fecha real de aprobación del PPC (siendo esta, el 17 de enero de 2018). Lo antes señalado, según lo sostenido por ORPIO, habría vulnerado el derecho de participación ciudadana, así como los principios de buena fe, probidad y veracidad que guían todo procedimiento administrativo de evaluación ambiental.

72. Sobre este punto, en el uso de palabra ORPIO manifestó lo siguiente³⁶:

“(…) y sobre la comunicación que circuló ECSA a las organizaciones, federaciones que forman parte de Orpio, señalando que había habido una coordinación previa con el Senace en relación a las supuesta aprobación del Plan de Participación Ciudadana antes de ser emitida la resolución el 17, pues sí causa bastante sorpresa, por lo menos que se haya aprobado 7 días después de esta publicación y con las fechas exactas que había señalado ECSA en la carta que había circulado en las federaciones ¿no?, ECSA había señalado que las reuniones iban a ser el 20 de febrero y efectivamente en el pronunciamiento que hizo el Senace, señaló que el 19, 20, 21 y 22 hasta el 25 se iban a desarrollar los talleres participativos, entonces eso podría incluso evidenciar que las coordinaciones ya se habían estado dando previa a la aprobación de la resolución del Plan de Participación Ciudadana lo cual vulnera directamente la participación de las organizaciones indígenas porque con una comunicación de ECSA ya los está predisponiendo a que ya hay una respuesta o una resolución para lo cual no sería necesario incluso la presentación de observaciones al documento que es público (...)”.

73. Al respecto, de la revisión del Informe N° 022-2018-SENACE-JEF/DEIN de fecha 17 de enero de 2018, el cual sustenta la Resolución Directoral N° 012-2018-SENACE-JEF/DEIN que aprueba el PPC del Proyecto Hidrovía Amazónica, se advierte que la aprobación del PPC se realizó conforme a la normativa vigente.

³⁶ Página 3 del Anexo 4



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

74. Asimismo, conforme se ha sido analizado en el presente informe, se observa que el PPC del Proyecto Hidrovía Amazónica ha incorporado los acuerdos del Acta de Consulta Previa correspondientes a dicho instrumento.
75. Dicho esto, siendo que el PPC del Proyecto Hidrovía Amazónica ha sido aprobado en cumplimiento de la normativa vigente y acoge los acuerdos suscritos en el Acta de Consulta Previa de fecha 22 de setiembre de 2015, el procedimiento administrativo de aprobación ha sido efectuado garantizando el principio de participación ciudadana en la certificación ambiental, tal como se ha indicado en el literal a) de la presente Sección.
76. Adicionalmente, de la revisión del Informe N° 022-2018-SENACE-JEF/DEIN de fecha 17 de enero de 2018, no se advierte que el Senace haya tomado en cuenta lo manifestado por ECSA a través de la Carta Múltiple N° EC/020-15 de fecha 10 de enero de 2018. En efecto, este documento fue emitido de forma ajena al procedimiento administrativo seguido ante Senace para la aprobación del PPC del Proyecto Hidrovía Amazónica y, por ende, carece de valor para el Senace.
77. En consecuencia, la carta enviada por ECSA no constituye ni forma parte de algún requisito o elemento esencial del procedimiento administrativo de aprobación del PPC del Proyecto Hidrovía Amazónica, ni ha sido determinante para que DEIN apruebe el PPC, por lo que no se configura una causal de nulidad conforme al artículo 10 del TUO de la Ley N° 27444³⁷, sin perjuicio de las acciones de fiscalización y sanción que puedan corresponder.
78. Por otro lado, sobre el argumento de ORPIO que *“causa bastante sorpresa, por lo menos que se haya aprobado 7 días después de esta publicación y con las fechas exactas que había señalado ECSA en la carta que había circulado en las federaciones”*; cabe señalar que la realización de los talleres informativos corresponde a la etapa de implementación del PPC, es decir, una etapa posterior a la de su aprobación.
79. En el presente caso, se advierte que el Titular presentó mediante la Carta N° 0014-2018-GG-COHIDRO recibida el 24 de enero de 2018 (Trámite N° 5997-2017-3) la propuesta de cronograma, considerando como fechas de los talleres del 19 al 27 de febrero de 2018, conforme se puede apreciar en el Anexo 5 del presente Informe. En ese sentido, DEIN realizó la evaluación de la propuesta del cronograma y emitió las invitaciones oficiales al *“Taller Informativo Etapa Antes de la Elaboración del estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d) del Proyecto Hidrovía Amazónica”*³⁸.

³⁷ **DECRETO SUPREMO N° 006-2017-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General**
Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

³⁸ Ver Anexo 5.



PERÚ

Ministerio
del
Ambiente

Servicio Nacional de Certificación
Ambiental para las Inversiones
Sostenibles

Oficina de Asesoría
Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

80. Además, de la revisión de lo indicado por ECSA a través de la Carta Múltiple N° EC/020-15 de fecha 10 de enero de 2018, se advierte lo siguiente:

“(…) Es grato dirigirme a usted, para saludarlo e informarle que mi representada ECSA Ingenieros, por encargo de la empresa Consorcio Hidrovía Amazónica S.A. - COHIDRO y en coordinación con el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE desarrollará el Primer Taller Informativo correspondiente al Estudio de Impacto Ambiental (...)”

81. De acuerdo con el texto citado, se advierte la intención de ECSA de convocar a las organizaciones indígenas al Primer Taller Informativo por encargo del Titular. Sin embargo, lo antes señalado no acredita algún pacto previo entre el Senace con el Titular. Además, ORPIO en su recurso de apelación no presenta prueba que acredite el supuesto pacto entre el Titular y el Senace.
82. Al respecto, es preciso señalar durante la evaluación del PPC del Proyecto de Hidrovía Amazónico DEIN formuló 15 observaciones y aumentó el número de talleres presentados por el Titular en el PPC elaborado por ECSA (pasando de 22 a 40). Lo anterior demuestra que DEIN actuó de forma autónoma e imparcial, salvaguardando una participación ciudadana efectiva.
83. De otro lado, corresponde absolver el argumento expuesto por ORPIO en su recurso de apelación referido a que ECSA no ha cumplido con lo regulado en el Reglamento del Registro Nacional de Consultoras Ambientales que establece el deber de las consultoras ambientales de actuar con veracidad en el cumplimiento de sus funciones.
84. Sobre lo referido por ORPIO, debe indicarse que, de acuerdo con lo establecido en el literal b) del artículo 3 de la Ley N° 29968, Ley de creación del Senace y en el artículo 5 del Reglamento Nacional de Consultoras Ambientales, corresponde al Senace la administración del Registro Nacional de Consultoras Ambientales pero no las funciones de la verificación y fiscalización de las obligaciones establecidas en dicha norma. En otras palabras, el Senace no tiene la competencia para fiscalizar y sancionar a una consultora ambiental.
85. Sobre la base de todo lo expuesto, corresponde desestimar el argumento presentado por ORPIO en el presente extremo de su recurso de apelación.

VI. CONCLUSIONES

86. Sobre la base de las consideraciones expuestas, se formulan las siguientes conclusiones:
- (i) La aprobación del PPC no ha vulnerado el derecho a la participación ciudadana de las comunidades representadas por ORPIO toda vez que (a) fue evaluado conforme al marco normativo vigente; (b) incluyó los acuerdos del Acta de Consulta Previa aplicables al PPC, tal como se señala en el Anexo 1 del presente Informe; (c) DEIN consideró que el Titular debía realizar un mayor número de talleres informativos que los inicialmente propuestos; y, (d) las acciones que se realicen como parte



PERÚ

Ministerio
del
Ambiente

Servicio Nacional de Certificación
Ambiental para las Inversiones
Sostenibles

Oficina de Asesoría
Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

de la ejecución del PPC aprobado no forman parte del procedimiento de aprobación, por lo que no se encuentran relacionadas al recurso de apelación.

- (ii) Siendo que la apelación se refiere a la legalidad en la evaluación del PPC, los argumentos adicionales presentados por ORPIO no corresponden al PPC, por lo que no pueden ser materia de análisis del presente recurso de apelación. Dichos aspectos deberán ser analizados o revisados en las siguientes etapas del proceso del EIA-d del Proyecto Hidrovía Amazónica conforme a lo establecido en el marco normativo vigente.
- (iii) La difusión de la Carta Múltiple N° EC/020-15 de fecha 10 de enero de 2018 por parte de ECSA no afecta la validez de la Resolución Directoral N° 012-2018-SENACE-JEF/DEIN que aprueba el PPC, pues no constituye un supuesto de nulidad establecido en el artículo 10 del TUO de la LPAG, sin perjuicio de las acciones de fiscalización y sanción que puedan corresponder.
- (iv) La Carta Múltiple N° EC/020-15 no constituye acto probatorio de un supuesto pacto ilegal previo entre Senace y el Titular.
- (v) El Senace no es la entidad competente para realizar la fiscalización y sanción de las consultoras ambientales que forman parte del Registro Nacional de Consultoras Ambientales.

VII. RECOMENDACIONES

87. Sobre la base de las consideraciones expuestas en el presente Informe, se recomienda se emita una Resolución Jefatural que resuelva:

- (i) Declarar infundado el recurso de apelación presentado por ORPIO contra la Resolución Directoral N° 012-2018-SENACE-JEF/DEIN.
- (ii) Declarar que la presente resolución agota la vía administrativa, no procediendo ningún recurso en esta vía.

Es cuanto informo a usted para los fines pertinentes, para lo cual remito en adjunto el proyecto de resolución jefatural correspondiente y el expediente físico en dos tomos: Tomo I (01 al 233) y Tomo II (234 al 612).

Atentamente,

Jessica Oblitas Méndez de Díaz
Jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica
Senace



PERÚ

Ministerio
del
Ambiente

Servicio Nacional de Certificación
Ambiental para las Inversiones
Sostenibles

Oficina de Asesoría
Jurídica

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

- ANEXO 1: TRANSCRIPCIÓN DE AUDIENCIA DE USO DE LA PALABRA POR PARTE DE ORPIO.
- ANEXO 2: CUADRO DE ANÁLISIS DE LOS ACUERDOS DEL ACTA DE CONSULTA PREVIA RELACIONADOS CON EL PPC.
- ANEXO 3: COPIA DE EXTRACTOS PERTINENTES DEL PPC DEL PROYECTO HIDROVÍA AMAZÓNICA.
- ANEXO 4: COPIA DEL NUMERAL 2.6 DEL INFORME N° 022-2018-SENACE-JEF/DEIN, QUE SUSTENTA APROBACIÓN DEL PPC.
- ANEXO 5: COPIA DE CARTA N° 004-2018-GG-COHIDRO, OFICIO MULTIPLE N° 001-2018-SENACE-JED/DEIN y CARTA MULTIPLE N° 001-2018-SENACE-JED/DEIN.