

**ACTUALIZACIÓN** DE LA  
**QUEJA** CONTRA EL GOBIERNO PERUANO POR  
**FALTA DE CUMPLIMIENTO** DE SUS  
COMPROMISOS LABORALES Y AMBIENTALES  
PREVISTOS EN EL ACUERDO COMERCIAL ENTRE  
**PERÚ** Y LA **UNIÓN EUROPEA**

LIMA, 23 DE MAYO DE 2018



# ÍNDICE

---

|  |          |
|--|----------|
| <b>1. Introducción</b>   | <b>5</b> |
| <b>2. Contenido</b>  | <b>9</b> |
| 2.1. Descripción de las normas que afectan la institucionalidad laboral, la protección de los derechos fundamentales de las y los trabajadores e inciden sobre el comercio entre las partes  | 9        |
| 2.1.1. Regulación laboral en los sectores eje de la exportación peruana hacia Europa   | 9        |
| 2.1.2. En materia de inspecciones de trabajo   | 11       |
| 2.1.3. Administración de justicia laboral  | 19       |
| 2.2. Descripción de las normas ambientales que afectan la institucionalidad ambiental, la protección de los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas y de la ciudadanía en general e inciden sobre el comercio entre las partes | 22       |
| 2.2.1. Creación de los Informes Técnicos Sustentatorios (ITS) para debilitar los Estudios de Impacto Ambiental (EIAs)  | 22       |
| 2.2.2. Medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada a costa de los estándares ambientales  | 24       |
| 2.2.3. El establecimiento de medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos a través de la Ley N° 30230 para promover y dinamizar la inversión en el país a costa de la reducción de los estándares ambientales      | 26       |

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| 2.2.4.    | Desprotección ambiental en las actividades de hidrocarburos  | 30        |
| 2.2.5.    | Flexibilización de los estándares ambientales vía los Decretos Legislativos emitidos entre los años 2016 y 2017  | 34        |
| 2.2.6.    | Afectación del derecho al territorio de las comunidades y pueblos indígenas vía la Ley Marco de Adquisición y Expropiación para la Ejecución de Obras de Infraestructura                             | 37        |
| 2.2.7.    | Continuación de la política de flexibilización de los estándares   | 39        |
| 2.2.8.    | Casos relacionados con la flexibilización ambiental ocurrida   | 43        |
| 2.2.8.1.  | Proyecto minero Las Bambas   | 43        |
| 2.2.8.2.  | Proyecto Gasoducto Sur Peruano   | 44        |
| 2.2.8.3.  | Proyecto minero Tía María  | 44        |
| 2.2.8.4.  | Derrames de petróleo en la Amazonía peruana  | 45        |
| 2.2.8.5.  | Caso del “Cerro Tamboraque”  | 46        |
| 2.2.8.6.  | La Oroya   | 47        |
| 2.2.8.7.  | Caso del proyecto minero Toromocho   | 48        |
| <b>3.</b> | <b>Apuntes acerca del no funcionamiento efectivo del mecanismo nacional de participación de la sociedad civil peruana adoptado en el marco del acuerdo comercial celebrado entre la UE y el Perú</b> | <b>49</b> |
| <b>4.</b> | <b>Conclusiones</b>  | <b>53</b> |

# INTRODUCCIÓN

---

A partir de la ratificación e implementación de Tratados de Libre Comercio (TLC) celebrados con los EE.UU., Canadá y la Unión Europea (UE), el Estado peruano se comprometió a cumplir con una serie de cláusulas de carácter laboral y ambiental, incluidas en sendos capítulos cuya naturaleza es obligatoria para los países signatarios de estos acuerdos comerciales.

En este contexto, un conjunto de instituciones y organizaciones representativas de la sociedad civil de los Estados Unidos y la Unión Europea, con el respaldo de entidades representativas de la sociedad civil peruana presentaron, entre el 2015 y 2017, sendas quejas formales ante los puntos de contacto de estos acuerdos en sus respectivos países, denunciando una serie de inconsistencias legales y operativas en la actuación del Estado peruano, que impiden, dificultan o atentan directamente contra la vigencia y disfrute de los derechos laborales y socio ambientales en relación con sectores productivos participantes del comercio bilateral entre las partes. Las afectaciones a ambos derechos, han continuado a través de normativas emitidas por el Estado peruano.

Respecto al ámbito laboral, la queja presentada ante el TLC con los EE.UU. dio lugar a tres comunicaciones públicas remitidas por Departamento del Trabajo de los Estados Unidos (USDOL por sus siglas en inglés) al Estado peruano, en las que se llama la atención de éste sobre las graves limitaciones que afectan su sistema de inspecciones laborales y el sistema peruano de administración de justicia para garantizar el efectivo cumplimiento de la legislación laboral y de los compromisos internacionales sobre la materia que han sido asumidos por Perú, lo mismo que el probado impacto pernicioso que genera el uso de regímenes laborales especiales -particularmente los regulados por la Ley N° 27360 y el Decreto Ley N° 22342- en el ejercicio de la libertad sindical y el ejercicio de derechos básicos como la negociación colectiva, condiciones indispensables para acceder a mejores condiciones de vida y de trabajo de las y los trabajadores peruanos.

A partir de ello, USDOL recomendó una serie de medidas al Estado peruano orientadas a mejorar la implementación de algunas de sus funciones tutelares de los derechos laborales. El análisis del contenido de estas recomendaciones resulta particularmente relevante, en las actuales circunstancias, pues el contenido de la reclamación que se procesa actualmente en los EE.UU. guarda una estrecha relación con el contenido de la alegada violación del Título IX del Acuerdo Comercial vigente desde el 2013 entre la Unión Europea y Perú, referido al deber de respetar un conjunto de estándares laborales y ambientales cuya garantía resulta indispensable para asegurar una relación adecuada entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible.

En el plano ambiental, por su parte, no se puede dejar de mencionar que durante los cinco años de vigencia del Acuerdo Comercial con la Unión Europea se han aprobado diversas normas (bajo la figura de leyes, decretos supremos o decretos legislativos, resoluciones ministeriales), que han debilitado el régimen de protección de los derechos ambientales en general y los derechos de los Pueblos Indígenas en particular, relacionados con su derecho a verse libres de impactos negativos en sus territorios. Esta normativa ha enunciado como objetivo formal, no alcanzado hasta el momento, su aprobación con el objeto de reactivar la economía e impulsar la presencia de nuevas inversiones en proyectos extractivos y de infraestructura, aunque fuera a un costo desproporcionado que vulnera derechos fundamentales amparados por la Constitución Política, los tratados internacionales de derechos humanos y tratados comerciales celebrados por el Perú, como es el caso del acuerdo con la Unión Europea.

Un problema en común en todas estas normas es que anteponen los intereses económicos de las grandes inversiones, en este caso relacionadas al comercio exterior con la Unión Europea -que vinculan a las empresas que operan en el Perú, pero también a aquellas que son parte de la cadena de suministros y comercialización- en desmedro de los derechos a la tierra y el territorio de los pueblos indígenas involucrados, generando la amenaza de grandes impactos en sus derechos medioambientales. Y ello ocurre, no obstante que el acuerdo dispone de manera expresa, ninguna parte incentivará el comercio o las inversiones mediante la reducción de los estándares de protección medio ambiental contemplados en la legislación nacional. Sin embargo las normas aprobadas en este aspecto durante los últimos cinco años lo que hacen -por medio de la modificación, creación o derogación de

normas jurídicas y procedimientos administrativos- ha sido debilitar los estándares jurídicos de protección de los derechos humanos. Y otra característica uniforme de estas modificaciones y cambios normativos en el plano civil, administrativo e incluso penal, es que todas ellas han sido concebidas y aprobadas sin participación alguna de las sociedad civil y de las partes interesadas en particular, ni fueron objeto de consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas como requiere la Ley, agregando así una violación adicional al Acuerdo Comercial con la Unión Europea.

Tanto el debilitamiento laboral como ambiental referido guardan relación con el Título IX (sobre “*Comercio y Desarrollo Sostenible*”) del Acuerdo Comercial vigente desde el 2013 entre la UE y Perú, referido al deber de respetar un conjunto de estándares cuya finalidad es preservar un alto nivel de protección laboral y ambiental en cabeza de ambas partes.



# CONTENIDO

---

## **2.1. Descripción de las normas que afectan la institucionalidad laboral, la protección de los derechos fundamentales de las y los trabajadores e inciden sobre el comercio entre las partes**

### **2.1.1. Regulación laboral en los sectores eje de la exportación peruana hacia Europa**

El análisis de la queja interpuesta en los EE.UU. permitió detectar que la vigencia e implementación del Decreto Ley N° 22342, Ley de Promoción de las Exportaciones No Tradicionales (ETN), resultaban manifiestamente lesivas al ejercicio de los derechos fundamentales de los trabajadores empleados en el sector orientado a la exportación. Incluyendo las exportaciones de estos sectores hacia la Unión Europea.

Particularmente, por el privilegio que ha sido otorgado al sector empleador para renovar los contratos de trabajo temporales de su personal, de manera indefinida y sin límite en el tiempo, lo que no solo genera una profunda inestabilidad entre la fuerza de trabajo empleada bajo esta modalidad, sino que impide en la práctica que esa fuerza de trabajo ocupada pueda ejercer normalmente derechos básicos relacionados con la libertad sindical.

Para paliar esta anomalía, el USDOL recomendó al Estado peruano en su primer informe *“adoptar e implementar un instrumento legal que limite el uso consecutivo de contratos de empleo a corto plazo en los sectores ENT, de acuerdo con el límite gobernando todos los otros sectores, de modo que el uso de tales contratos no restrinja los derechos asociativos de los trabajadores”*<sup>1</sup>.

---

1 Informe Público del Examen de la Comunicación Pública ante los EEUU 2015-1. Perú. 18.03-16- Pp. iii. Disponible en: <https://goo.gl/GJQkX7>.

En respuesta, y a nivel del Poder Ejecutivo peruano, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) aprobó un protocolo de fiscalización de los contratos de trabajo sujetos a modalidad<sup>2</sup> (bajo el Régimen Decreto Legislativo N° 728). Sin embargo, dicho protocolo no incluyó normas o criterios similares para determinar si un empleador cumplía o no con los requisitos establecidos para acogerse al régimen laboral del Decreto Ley N° 22342; específicamente para el uso de contratos de corta duración o para determinar su uso ilegal con fines antisindicales.

En junio de 2016, cuando estaba por terminar el gobierno anterior, se constituyó una comisión especial de composición mixta (con participación del sector gubernamental y sindical) para elaborar una propuesta de protocolo que atendiera esta recomendación específica; sin embargo, con el cambio de gobierno esta comisión se desactivó y no se cumplió con el objetivo planteado.

En el ámbito normativo, además, sigue sin realizarse cambios a las dos normas laborales cuestionadas, manteniéndose por el contrario en vigor los mecanismos que resultan lesivos para los derechos de los trabajadores (la permanente inestabilidad laboral en el caso del Decreto Ley N° 22342 y los menores estándares laborales en el caso de la Ley N° 273690 relacionados con las barreras que en el sector de la agroindustria derivan igualmente en impedimentos de facto para la existencia y/o actuación de los sindicatos).

Entre las legislaturas de 2016-2017 y 2017-2018, se presentaron en el Congreso peruano hasta nueve (9) proyectos de Ley dirigidos a modificar la Ley de Promoción de la Actividad Agraria (Ley N° 27360) y dos (2) para modificar el Régimen de Exportaciones No Tradicionales (Decreto Ley N° 24342)<sup>3</sup>. No obstante las recomendaciones del USDOL y las demandas de los sectores sindicales, a la fecha la Comisión de Trabajo y Seguridad Social no ha priorizado el debate de los dictámenes de ambas normas, por lo que las modificaciones planteadas por dichos proyectos no se han discutido aún en el Pleno del Congreso. El

---

2 Aprueban el Protocolo N° 03-2016-SUNAFIL/INII denominado "Protocolo de fiscalización de los contratos de trabajo sujetos a modalidad". Resolución de Superintendencia N° 071-2016-SUNAFIL.

3 Régimen Exportaciones No Tradicionales: N° 01635/2016-CR (FA); N° 00509/2016-CR (FA); Régimen Promoción Agraria: N° 02744/2017-CR (AP); N° 02226/2017-CR (FA); N° 02118/2017-CR (PPK); N° 02080/2017-CR (APP); N° 00695/2016-CR (FP); N° 00607/2016-CR (AP); N° 00558/2016-CR (FP); N° 00554/2016-CR (FP); N° 00508/2016-CR (FA).

25 de abril último el Congresista Hernando Cevallos envió un oficio al Presidente del Congreso para que se exonere de dictamen en la Comisión de Trabajo y en la de Comercio Exterior y Turismo y se le dé prioridad en la agenda del Pleno<sup>4</sup>.

En sentido, completamente contrario a lo que dichos proyectos proponen, el nuevo gobierno presidido por el Sr. Martín Vizcarra ha solicitado se le otorguen facultades legislativas para prorrogar la vigencia de la Ley N° 27360 por 24 años adicionales, hasta el año 2042. Esta decisión viene sido cuestionada por especialistas laborales<sup>5</sup> y organizaciones sindicales, en la medida que los objetivos propuestos al aprobarse esta norma (contribuir a la consolidación del económico del sector) se han cumplido con creces y no se justifica la extensión de los privilegios tributarios y el régimen laboral especial otorgado al sector, el mismo que -como ha sido dicho- obstaculiza sustancialmente el ejercicio de derechos de los trabajadores peruanos cuya vigencia fue comprometida en los acuerdos comerciales con los Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea.

## 2.1.2 En materia de inspecciones de Trabajo

La situación actual del sistema inspectivo de trabajo peruano pone en evidencia una serie de limitaciones e insuficiencias que impiden el efectivo y oportuno cumplimiento de sus funciones constitucionales y orgánicas en todo el territorio nacional. El principal efecto de esta situación reposa en el amplio porcentaje de peruanos que laboran en la informalidad laboral (el 47.3% de los trabajadores asalariados), o que forman parte del empleo informal (89.6% de los trabajadores autónomos o en el ámbito doméstico no remunerado), cuyas ocupaciones o actividades laborales se dan al margen de la debida tutela de sus derechos laborales por parte del Estado peruano, quedando expuestos todos ellos a situaciones de precarización, discriminación y vulnerabilidad laboral.

Desde el 2013, año en que se suscribió el Acuerdo Comercial entre la UE y Perú, el Gobierno peruano adoptó una serie de acciones con el

---

4 Disponible en: <https://goo.gl/B7D9jT>.

5 Campodónico, Humberto. "¿Un bebé de 42 años?"; y "La inversión no se puede lograr a costa de los derechos laborales". En diario *La República*, 06.05.18. Disponible en: <https://goo.gl/mrKxE6>.

declarado objetivo de fortalecer el sistema de inspecciones laborales, atendiendo demandas internas de los administrados y también de los compromisos asumidos a partir de la suscripción de otros tratados comerciales.

La principal de estas medidas fue la constitución de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) el año 2012, que entró en funcionamiento el año 2014. La creación de este órgano supervisor reemplazó al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y a los Gobiernos Regionales (25 en total en todo el Perú) en la función de fiscalizar el cumplimiento de la legislación en sus respectivas jurisdicciones. No obstante ello, y a pesar del importante consenso generado en torno a la constitución de esta instancia, hasta hoy la SUNAFIL no ha podido consolidarse a nivel nacional, mostrando una performance deficitaria e insuficiente respecto del propósito que la justifica.

En respuesta a la queja presentada en los EE.UU. por la violación del Capítulo 17 del TLC entre dicho país y el Perú, el USDOL recomendó al Gobierno peruano *“aumentar la autoridad de SUNAFIL y el MTPE para convertir a los empleados de corta duración en empleados permanentes en casos de violaciones identificadas de los derechos asociativos de los trabajadores y mientras los procedimientos administrativos o legales aún están pendientes”*<sup>6</sup>.

Cumplir con esta recomendación demanda asegurar la presencia territorial de SUNAFIL a nivel nacional. Durante los años 2016 y 2017, el Gobierno peruano constituyó cuatro (4) nuevas intendencias regionales de la SUNAFIL (en las regiones de Cusco, Piura, Callao y Lambayeque durante el 2017 y en la región Ayacucho durante el 2018), incrementando así a 15 el número total de regiones que cuentan con una oficina local de SUNAFIL. Sin embargo, restan aún 10 regiones del Perú en las que SUNAFIL no tiene presencia alguna. El Gobierno peruano informó a USDOL que tiene previsto habilitar seis (6) oficinas regionales más durante el año 2018. La meta propuesta por el gobierno anterior y retomada por el actual, es constituir oficinas de SUNAFIL en todas las regiones del país para enero del 2020.

---

6 Segunda revisión periódica del progreso para abordar los problemas identificados en el Departamento de Trabajo de EE. UU. Informe público de revisión de la presentación 2015-01 (Perú). 20.04.2018.

Un segundo elemento crítico para garantizar la autoridad de la SUNAFIL para asegurar los derechos de los trabajadores y de las trabajadoras, está relacionado con el número de inspectores de trabajo disponibles para cumplir con esta función. A pesar de los recientes nombramientos (18 inspectores auxiliares ascendieron a *inspectores de trabajo* el 2017, a lo que se suma la incorporación de 160 *inspectores auxiliares* adicionales en abril último), y a los incrementos que proyecta realizarse este año (según el sindicato SUT-SUNAFIL, se tiene previsto incorporar 213 inspectores auxiliares entre agosto y setiembre de 2018<sup>7</sup>), el número total de inspectores de trabajo con plenas facultades para cumplir con esta misión –lo que no ocurre con los inspectores auxiliares– sigue siendo claramente insuficiente para fiscalizar las condiciones laborales de 7.786.000 de asalariados a nivel nacional.

Actualmente se cuenta solo con 25 *supervisores inspectores*, 117 *inspectores de trabajo* y 435 *inspectores auxiliares* que únicamente pueden fiscalizar micro y pequeñas empresas, pero no medianas y grandes empresas, que son usualmente las que están más vinculadas con actividades de exportación, a nivel nacional. Sin embargo, la peculiar distribución territorial de estos funcionarios, conlleva que a la fecha no exista ningún *inspector de trabajo* en las regiones de Loreto, Tumbes, Tacna, Ayacucho, Apurímac, Puno, Moquegua, Amazonas, Pasco, Huancavelica, Madre de Dios, Junín, Cajamarca y San Martín. Asimismo, si bien el Gobierno anunció el ascenso de 190 inspectores de trabajo el 2018, según el SUT-SUNAFIL aún no se ha convocado al indicado concurso de ascensos<sup>8</sup>.

De acuerdo a la información proporcionada por el Gobierno peruano a USDOL, cada una de las intendencias regionales creadas en el 2017 dispone de personal en cantidades que van de 6 a 15 inspectores, dependiendo del tamaño de la región cubierta. En algunas jurisdicciones, sin embargo, no se contaba con el personal suficiente o idóneo. Según refiere un dirigente sindical de la SUNAFIL, en la región Callao se constituyó la intendencia regional de SUNAFIL pero sin contar con personal, por lo que se requirió destacar inspectores de trabajo de la Intendencia de Lima Metropolitana a la del Callao para conjurar este déficit.

---

7 Entrevista con dirigente SUT-SUNAFIL. 09.05.18.

8 SUT-SUNAFIL. Comunicado de prensa. 09.05.18.

Otro aspecto relacionado con la débil capacidad del sistema inspectivo peruano para cumplir cabalmente con sus funciones, está relacionado con la condición o situación laboral de los inspectores de trabajo y los recursos logísticos con que éstos cuentan. Sobre este punto, cabe destacar lo manifestado por el sindicato SUT-SUNAFIL: “La SUNAFIL no cumple con el otorgamiento de los derechos laborales que fiscalizan sus propios inspectores de trabajo, desconociendo su derecho a la negociación colectiva y estabilidad en el trabajo, en contra de lo dispuesto por el área legal del MTPE y de la Autoridad Nacional del Servicio Civil peruano (SERVIR), desconociendo cuando de ello se trata sentencias judiciales firmes y/o dilatando su cumplimiento. Es el caso del incumplimiento del laudo arbitral que puso fin a la negociación colectiva entre las partes el 23 de marzo del 2012; la impugnación judicial del laudo arbitral que amparo derechos laborales de los inspectores laborales el marzo el 2018; la negativa a iniciar la negociación colectiva del pliego de reclamos de los inspectores de trabajo correspondiente al año 2017; los actos de discriminación en el pago de los beneficios del Convenio Colectivo 2013–2016, así como la exigencia de pasar un periodo de prueba y aprobación de exámenes médicos exigida a los inspectores ingresantes a SUNAFIL contrariando lo dispuesto en el Convenio N° 81 de la OIT”<sup>9</sup>. Respecto de esta última afirmación, según lo expuesto por un dirigente de SUT-SUNAFIL, el periodo de prueba permite que el inspector pueda ser despedido sin expresión de causa dentro de los tres primeros meses de su contrato lo que introduce una manifiesta situación de inestabilidad laboral para el inspector, al tiempo que el resultado del examen médico debe ser “satisfactorio” para garantizar su permanencia en el cargo (bajo el Decreto Legislativo N° 728, solo si el trabajador se negaba a realizarse el examen era plausible de despido o no contratación).

Con relación a las condiciones de trabajo que priman en la SUNAFIL, es destacable que el 46% del personal de ésta se encuentre contratado bajo el régimen de los Contratos Administrativos de Servicios (CAS), esto es, bajo una modalidad que no garantiza estabilidad para el trabajador y lo excluye de una serie de derechos y beneficios laborales que sí se aplican en el régimen laboral general del sector público.

---

9 Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio 81, Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, artículo 6: “El personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y **cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida.**”

Incluso, según denuncia otro sindicato -el SUI-T-SUNAFIL- se ha detectado un pequeño porcentaje de inspectores de trabajo (5% aproximadamente) contratado mediante contratos civiles de locación de servicios (lo que los excluye completamente de los beneficios que otorga la ley laboral)<sup>10</sup>.

Buena parte de las limitaciones identificadas que afectan las condiciones de trabajo del personal de la SUNAFIL se explican por el escaso financiamiento que ésta recibe para el desarrollo de sus funciones. El casi nulo interés del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para otorgar los recursos solicitados por el propio MTPE para la constitución y fortalecimiento de las intendencias de SUNAFIL a nivel nacional, limita sustantivamente sus capacidades de fiscalización laboral.

Para atender estas limitaciones el MTPE solicitó en febrero del 2017 una partida económica adicional destinada a fortalecer la SUNAFIL. En julio de ese mismo año suceden dos acontecimientos críticos (la huelga de inspectores y la tragedia laboral ocurrida en un importante emporio comercial de Lima, la “Galería Nicolini”, donde mueren dos jóvenes explotados laboralmente<sup>11</sup>) que generan las condiciones políticas que favorecieron la aprobación del incremento presupuestal solicitado por el entonces Ministro de Trabajo Alfonso Grados. Presionado por ambos hechos, el MEF autorizó en julio un incremento de S/. 16.004.904, elevando el presupuesto anual de la SUNAFIL a S/. 102.384.904.

El 2018 el presupuesto asignado a la SUNAFIL aumentó en 27% respecto al año anterior. Sin embargo, es importante anotar que previamente SUNAFIL presentó un proyecto de presupuesto ascendente a S/. 551.944.786, que es el monto que ésta estimaba le resultaba indispensable para cubrir el conjunto de necesidades logísticas del sector. Sin embargo, esta propuesta no fue considerada por el MEF que lo redujo a S/. 141.178.701 (más de tres veces menos). Según la última comunicación remitida por el USDOL al Gobierno peruano, el MTPE destinaría aproximadamente el 54% del Presupuesto del 2018 a “obligaciones sociales y de personal”, lo que incluiría la contratación de inspectores laborales adicionales y el ascenso de algunos inspectores laborales auxiliares.

---

10 Entrevista con dirigente sindical del SUI-T-SUNAFIL.

11 Ver en <https://goo.gl/wyRSAR>.

| <b>Fuentes</b>                |                          | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> |
|-------------------------------|--------------------------|-------------|-------------|-------------|
| USDOL                         | Presupuesto asignado     | 16.004.904  | 102.384.904 | 141.178.701 |
|                               | Presupuesto asignado     |             | 86'380,000  | 141'178,701 |
| TrabajoDigno.pe <sup>12</sup> | Acciones centrales       |             | 20%         | 19%         |
|                               | Programas presupuestales |             | 80%         | 81%         |

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto General de la República Año Fiscal 2018.

A pesar de las mejoras presupuestales señaladas, a la fecha no se han atendido cabalmente las recomendaciones presentadas por el USDOL al Gobierno peruano, por lo cual se puede afirmar que persisten las condiciones que hacen posible la persistencia de los incumplimientos reportados en la queja presentada el año 2015.

1. En materia de condiciones laborales de los inspectores de trabajo, destaca el alto porcentaje de contratos de trabajo “precario” al que se encuentran sometidos y el paulatino empeoramiento de esta situación en vez de su reversión. En efecto, el año 2016 el 46% del personal de SUNAFIL estaba bajo la modalidad de Contratos Administrativos de Servicios o CAS (el 2015 fue el 45% y el 2014 el 35%). En el caso del personal inspectivo contratado bajo el régimen laboral de la actividad privada (regulado por el Decreto Legislativo N° 728), sedesconoce la proporción de contratos temporales existentes frente a los de plazo indeterminado.

| <b>Modalidad contractual</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| DL 728                       | 402         | 399         | 407         |
| CAS                          | 218         | 339         | 352         |
| Sub Total                    | 620         | 738         | 759         |

12 TrabajoDigno.pe. “Análisis del Presupuesto del MTPE. El 2018 crecerá el gasto corriente en el sector Trabajo”. 15.09.17. Disponible en: <https://goo.gl/iXCtdU>.

2. Por otro lado, a nivel regulatorio, en el marco de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo durante el periodo 2016-2017 para legislar en materia de simplificación administrativa, se aprobaron dos decretos legislativos relativos a las inspecciones de trabajo, “(...) a fin de implementar las medidas antes descritas en el ámbito de la fiscalización laboral, en el marco de un *enfoque preventivo* de la inspección del trabajo que privilegia la corrección de conductas infractoras”<sup>13</sup>.

2.1. El Decreto Supremo N° 007-2017-TR<sup>14</sup>, que modificó el Reglamento de la Ley General de Inspección Trabajo (LGIT), aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR; y

2.2. El Decreto Supremo N° 016-2017-TR que modificó el Reglamento de la LGIT a fin de adecuarlo a las modificaciones de la Ley N° 28806, LGIT, y a las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Ambos decretos han sido duramente cuestionados por (1) haber reducido el monto de la sanción que corresponde a las infracciones laborales<sup>15</sup>, (2) priorizar los requerimientos de subsanación por sobre las actas de infracción<sup>16</sup>; (3) por impedir la doble fiscalización de oficio

---

13 Decreto Supremo N° 007-2017-TR.

14 Ver en <https://goo.gl/ez3idx>.

15 Decreto Supremo N° 007-2017-TR .48.1.c) Las escalas de multas previstas para las microempresas y pequeñas empresas, definidas según la ley que las regula, contemplan la reducción del cincuenta por ciento (50%) establecida en el tercer párrafo del artículo 39 de la Ley. Las multas impuestas a las micro empresas y pequeñas empresas, inscritas en el REMYPE antes de la generación de la orden de inspección, no podrán superar, en un mismo procedimiento sancionador, el 1% del total de ingresos netos que hayan percibidos dentro del ejercicio fiscal anterior al de la generación de la orden de inspección. Las micro empresas y pequeñas empresas que se encuentren registradas en el REMYPE con anterioridad a la emisión de la orden de inspección, reciben el descuento del 50% previsto en el artículo 39 de la Ley, luego de realizado el cálculo establecido en el párrafo anterior.

16 16 Decreto Supremo N° 007-2017-TR. 17.2 Cuando al finalizar las actuaciones inspectivas se advirtiera la comisión de infracciones, los inspectores emiten medidas de advertencia, requerimiento, paralización o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización. La autoridad competente podrá ordenar su seguimiento o control, mediante visita de inspección, comparecencia o comprobación de datos, para la verificación de su cumplimiento. Transcurrido el plazo otorgado para que el sujeto inspeccionado subsane las infracciones, habiéndose o no subsanado éstas, se extiende el acta de infracción correspondiente. En el acta de infracción se debe dejar constancia del cumplimiento de las medidas de requerimiento y de la aplicación del beneficio a que se hace referencia en numeral 17.3 del artículo 17 del presente Reglamento.

de un mismo tipo de falta en una misma empresa<sup>17</sup>; (4) por reducir las multas en caso se subsane las infracciones comprobadas<sup>18</sup>; (5) por limitar la posibilidad de imponer más de un acta de infracción por un mismo tipo de incumplimiento<sup>19</sup>. Conjunto de cambios que han debilitado al sistema de inspección laboral.

3. En lo que respecta al desempeño de las inspecciones, en los dos últimos años se registra un descenso en el número de infracciones detectadas (que pasan de 14,013 en el 2016 a 8,257 en el 2017), así como en la cantidad de sanciones dispuestas (que descienden de 3,047 a 2,685 en el mismo periodo).

|                                    | 2015   | 2016  | 2017  |
|------------------------------------|--------|-------|-------|
| <b>Infracciones detectadas</b>     |        |       |       |
| Leves                              | 1,410  | 841   | 334   |
| Graves                             | 6,201  | 3,109 | 1,419 |
| Muy Graves                         | 6,402  | 4,307 | 1,851 |
| Total                              | 14,013 | 8,257 | 3,604 |
| <b>Sanciones</b>                   |        |       |       |
| Multas firmes en primera instancia | 2,668  | 2,145 | 1,263 |
| Confirmadas en segunda instancia   | 379    | 540   | 211   |
| Total                              | 3,047  | 2,685 | 1,474 |

Fuente: SUNAFIL/La República

17 Decreto Supremo N° 007-2017-TR. Artículo 3.- Prohibición de duplicidad de inspecciones: Dentro de un mismo año fiscal, la Autoridad Inspectiva de Trabajo no podrá programar más de una orden de inspección sobre una misma materia respecto del mismo sujeto inspeccionado. Las órdenes de inspección que se emitan en contravención de este artículo no pueden concluir con la emisión de un acta de infracción. Esta disposición no afecta la generación de órdenes de inspección por denuncia de incumplimientos de obligaciones socio laborales.

18 Decreto Supremo N° 007-2017-TR. 17.3) Las sanciones por infracciones a la labor inspectiva previstas en los numerales 46.6 y 46.10 del artículo 46 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, tendrán una reducción del 90%, siempre que el sujeto inspeccionado acredite haber subsanado todas las infracciones advertidas antes de la expedición del acta de infracción.

Decreto Supremo N° 006-2017-JUS. Artículo 49.- Reducción de la multa. En el caso de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley, la autoridad competente puede ordenar las diligencias necesarias para que se verifique la subsanación de las infracciones detectadas, a efectos de emitir pronunciamiento sobre la solicitud de reducción de multa. Los beneficios previstos en el artículo 40 de la Ley son aplicables en la medida en que la infracción sea subsanable. Las infracciones son subsanables siempre que los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación, puedan ser revertidos.

19 Decreto Supremo N° 007-2017-TR. 48.a) Cuando una misma acción u omisión del empleador constituya más de una infracción prevista en el presente Reglamento, se aplica la sanción establecida para la infracción de mayor gravedad.

Un problema adicional reportado por los trabajadores que hacen uso del sistema inspectivo está relacionado con las demoras y dilaciones en el proceso inspectivo que generan algunos vacíos en la reglamentación. Algunas etapas del proceso inspectivo no cuentan con plazos máximos de cumplimiento claramente definidos, lo que genera que los procesos se estanquen y atrasen impidiendo que la infracción o afectación del derecho pueda ser revertido, resarcido o compensado. Específicamente se hicieron referencias a las siguientes etapas: (a) desde que se emite la orden de inspección hasta su recepción; (b) la remisión del acta de infracción al órgano sancionador y el inicio del procedimiento sancionador; (c) la notificación del acta de infracción.

### 2.1.3 Administración de justicia laboral

Entre las recomendaciones propuestas por el USDOL para mejorar la administración de justicia laboral se planteó, de manera general, *“expandir los Juzgados Especializados de Trabajo e incrementar el presupuesto del Poder Judicial para los casos laborales en general, incluso en el marco de la Nueva Ley Procesal del Trabajo (NLPT), de tal forma que permita el pronunciamiento judicial y la resolución más eficaces y expeditas de los casos laborales”*; y de manera específica, instó al Estado peruano a *“aumentar el número de Juzgados Especializados de Trabajo”*<sup>20</sup>.

De acuerdo a información proporcionada por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (CEPJ)<sup>21</sup>, a la fecha la NLPT viene siendo implementada en 23 de los 33 Distritos Judiciales en las Cortes Superiores de Justicia (Áncash, Arequipa, Cañete, Cajamarca, Callao, Cusco, Huánuco, Loreto, Apurímac, Lima Norte-Centro-Este-Sur, Junín, Ica, Sullana, Tacna, Tumbes, La Libertad, Moquegua, Santa, Ucayali y Ventanilla).

El proceso para implementar la NLPT no recibió fondos previamente al 2014. Ese año se recibieron S/ 1.800.000 para implementarla en los distritos judiciales de Loreto, Huánuco y Sullana.

20 Informe Público del Examen de la Comunicación Pública ante los EEUU 2015-1. Perú.

21 Oficio N° 5526-2017-CE-PJ, del 16/05/2017, dirigido a la congresista Marisa Glave, relacionada a la consulta sobre los avances realizados para atender las recomendaciones de mejora del sistema procesal laboral peruano; especialmente en lo que se refiere al resguardo de los derechos fundamentales a la libertad sindical y negociación colectiva.

En el 2015 el MEF otorgó un crédito suplementario de S/ 6.000.000 para implementar la NLPT en Áncash, Ucayali, Lima Este, Tumbes y Ventanilla.

Existen actualmente 10 Cortes Superiores de Justicia (CSJ) donde todavía no se aplica la NLPT, razón por la cual el PJ reconoce que el proceso de implementación aún no ha concluido.

El déficit territorial muestra cifras claras respecto de la capacidad instalada y las brechas por cubrir. Actualmente la NLPT se aplica en 55 juzgados de paz letrados (falta implementar en 97); en 78 juzgados especializados (restando 111 por completar); y en 16 salas superiores (faltando implementar en 33).

Para las 10 CSJ en las que aún no se aplica la NLPT, hace falta instalar en 13 juzgados de paz letrados, 17 juzgados especializados y 12 salas superiores.

Una de las razones por las cuales no se avanza de manera más rápida en la implementación de la NLPT, está relacionada con la falta de recursos financieros.

Con oficio fechado en abril del 2016, el Poder Judicial solicitó al MEF una demanda adicional de S/ 9.963.967, con cargo a la Fuente de Financiamiento de Recursos Ordinarios, para la implementación de la NLPT en las Cortes Superiores de Justicia faltantes; y otra demanda de S/ 47.616.427, en diciembre del 2016, para la aplicación de la NLPT en las salas Superiores de Amazonas, Cañete, Huancavelica, Huaura, Huánuco, Loreto, Piura y Sullana.

Estas demoras en la ampliación de la aplicación de la NLPT a nivel nacional generan una serie de complicaciones en la administración de justicia.

En primer lugar, se ha distorsionado el espíritu inicial de la NLPT, al mantener los plazos largos que toma un proceso judicial laboral. Según refieren usuarios del sistema de justicia, en Lima el promedio de tiempo que dista entre la presentación de una denuncia y la citación

a la primera audiencia (de conciliación) es de un año<sup>22</sup>. Y para la citación a juicio puede demorar un año más. Además de los problemas de orden financiero y de número de jueces es clave, igualmente lo es la modificación de la NLPT en los siguientes aspectos:

- 1) Incluir un proceso especial de tutela de todos los derechos fundamentales que tenga preferencia frente a otros casos, que pueda disponerse de inmediato en una audiencia la suspensión provisional de acto impugnado, la inversión de la carga probatoria y la ejecución provisional de la sentencia de primera instancia aun cuando se pueda apelar.
- 2) Incluir modalidades especiales para los conflictos colectivos de trabajo, cuando se produce una afectación a todo un grupo o categoría de trabajadores por incumplimiento de la legislación o convenios colectivos. La actual omisión de estas modalidades implica que los trabajadores deban demandar individualmente en lugar de hacerlo concentradamente en una sola demanda colectiva, de forma similar a las *class action* que se tramitan en los EE.UU. A través de este tipo especial de proceso se puede disminuir en forma drástica los casos repetitivos ocasionados por el mismo problema que podrían resolverse en una sola sentencia por tratarse de una sola afectación colectiva.
- 3) Incluir un proceso monitorio para los procesos de menor cuantía, con contestación a la demanda oral y sentencia en la misma audiencia. Son normas simples de celeridad acentuada, un proceso especial basado en la inversión del contradictorio aplicado en Chile con bastante éxito que se resuelven en 30 días calendarios. Son casos de hasta 4,200 dólares.
- 4) Eliminar la audiencia de conciliación y disponer la realización de una audiencia única de conciliación y juicio;
- 5) Eliminar el recurso de casación y establecer uno de unificación de doctrina y de jurisprudencia, de manera que no todo llegue a la Corte Suprema.

---

22 Dirigentes sindicales del sector textil-confecciones entrevistados. Febrero de 2018.

- 6) Ejecución de sentencias *on-line*, posibilitando a los juzgados de trabajo embargar como lo hace la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) para las sentencias firmes

## **2.2. Descripción de las normas ambientales que afectan la institucionalidad ambiental, la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y de la ciudadanía en general e inciden sobre el comercio entre las partes**

### **2.2.1 Creación de los Informes Técnicos Sustentatorios (ITS) para debilitar los Estudios de Impacto Ambiental (EIAs)**

El Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, Disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos, crea, en su artículo 4°, los Instrumentos Técnicos Sustentatorios (ITS). El ITS es un mecanismo con característica de Declaración Jurada de parte del titular del proyecto que permite agilizar el proceso de aprobación en los casos de modificaciones o ampliaciones de proyectos que no generen “**impactos ambientales significativos**”, anteriormente a este instrumento se necesitaba un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para generar estos cambios.

- A diferencia de un Estudio de Impacto Ambiental, en los ITS no se requiere actualizar los estudios técnicos de factibilidad, ni garantizar el derecho de participación ciudadana a través de las consultas públicas o de la implementación de la Consulta Previa en aquellos casos en que los impactos potenciales de los proyectos comprometen de manera directa o indirecta los derechos de los pueblos indígenas.
- La aprobación de un ITS solo toma 15 días, a diferencia de los procesos de aprobación de los EIAs en que el término era de 90 a 120 días, según éste fuera detallado o semidetallado, lo que permitía que los evaluadores pudieran tomarse un tiempo suficiente para evaluar los potenciales impactos de los proyectos, así como consultar a los sectores competentes su opinión o demandar nuevos requerimientos de información.

- La norma no ha especificado el significado o alcance del concepto “**impacto ambiental significativo**”, pero al no ser significativos, se asume que se trata de cambios secundarios, que no son relevantes y por ello no requieren de un EIA.

En la práctica, los ITS son usados principalmente por empresas extractivas para agilizar la aprobación de cambios importantes en proyectos. En efecto, actualmente la presentación de ITS en el Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE), para las Inversiones Sostenibles, suma ya más de 300, superando el número de solicitudes relativas a cualquier otro instrumento ambiental<sup>23</sup>.

Por otro lado, hasta ahora no existen lineamientos técnicos para la clasificación de actividades de obras lineales de transporte de hidrocarburos que generen impactos ambientales negativos no significativos. Tampoco se cuenta con una norma general que delimite los criterios del ITS para todos los sectores y que establezca la obligatoriedad de la emisión de la opinión técnica de la autoridad ambiental competente en caso que las modificaciones se realicen sobre Áreas Naturales Protegidas (ANP) o zonas de recursos hídricos, u otra condición especial. En ese sentido, hasta la fecha, cada sector viene aplicando criterios diferentes para los ITS, lo cual hace que la aplicación de este mecanismo constituya un riesgo en sí mismo, tal como se aprecia de los casos presentados en la queja.

Estas medidas han beneficiado a todas las empresas del sector transporte, minero, hidrocarburos y electricidad, nacionales o extranjeras, de capital norteamericano, europeo u otro, puesto que todas ellas pueden efectuar cambios al EIA de manera más rápida sin criterios específicos y sin participación ciudadana ni consulta previa, generando una elevada presión sobre el Estado y una debilidad en la integralidad de los EIA. Asimismo, los cambios introducidos por ITS para el caso de hidrocarburos, se pueden aplicar también sobre áreas naturales protegidas, circunstancia en la que las autoridades encargadas de su evaluación cuentan con muy poco tiempo para dar su opinión.

---

23 Ver en: <https://www.senace.gob.pe/expedientes-ingresados/>.

### **2.2.2. Medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada a costa de los estándares ambientales**

Mediante el Decreto Supremo N° 060-2013-PCM relativo a las *“Disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada”* en el sector minero energético, se modificó el plazo previsto para la aprobación de los EIA detallados (para proyectos de alto impacto ambiental) que antes era de 120 días, y para el EIA semi-detallado (proyectos de impacto ambiental moderado) que antes era de 90 días y con estas normas se reduce a 73 días, más el plazo que los administrados empleen para el levantamiento de observaciones.

Asimismo, la norma torna irrelevante la consideración de las opiniones de las autoridades opinantes que los funcionarios que evaluaban los EIA tomaban habitualmente en consideración, aún si éstas no eran vinculantes, debido a su experiencia en temas específicos.

El Artículo 2 del Decreto Supremo N° 060-2013-PCM establece disposiciones que agilizan el proceso de aprobación del EIA en los siguientes términos:

1. Las entidades públicas que intervienen en el procedimiento cuentan con un plazo de sólo veinte (20) días para evaluar los EIA Detallados y Semidetallados;
2. Al mismo tiempo, tienen solo 20 días para aprobar los Términos de Referencia aplicables para proyectos con características comunes, los que deberán ser utilizados por los administrados para la elaboración de los EIA referidos;
3. Los funcionarios y/o servidores públicos se encuentran prohibidos de efectuar requerimientos de información o subsanaciones a los EIAs sobre materias o aspectos que no hayan sido observados previamente durante el proceso o en los términos de referencia. De hacerlo, incurren en falta administrativa que puede acarrear su suspensión en el ejercicio de la función pública e incluso el cese definitivo de su cargo.

4. Los funcionarios están obligados a continuar con la evaluación ambiental sin tomar en consideración la opinión de las autoridades que antes se consideraban “opinantes”;

Estas modificaciones implican que los plazos establecidos son iguales tanto para los EIA cuyos proyectos tengan características que produzcan impactos ambientales negativos como para los proyectos cuyos efectos puedan en cambio ser minimizados. Mediante el Decreto Supremo N° 060- 2013-PCM se convierte una excepción en una regla general. Y como la excepción va encaminada, básicamente, a que se elaboren términos de referencia comunes para los EIA en función a proyectos que tengan características similares, con ello se desconoce la multiplicidad de ecosistemas y diversidad de territorios, y la particularidad de los términos de referencia que debiera haber para cada proyecto, pues no resulta lo mismo evaluar un EIA en zona de sierra que hacerlo en la Amazonía, por ejemplo<sup>24</sup>.

Al establecer que las autoridades administrativas (funcionarios o servidores públicos) no pueden realizar nuevos requerimientos de información sobre los EIA, sobre temas que no han sido observados previamente durante el procedimiento, se pone en riesgo la función pública de salvaguardar el bien común (y en particular la preservación de estándares ambientales básicos) con la finalidad errada de promover a cualquier costo la celeridad de los procedimientos y así favorecer los proyectos de inversión, lo que no siempre conviene cuando se trata de prevenir posibles daños ambientales, los mismos que tienen repercusión sobre los derechos de las poblaciones indígenas en cuyos territorios se desarrollarán los proyectos evaluados.

En efecto, pueden darse casos en que, como resultado del levantamiento de observaciones del EIA, se deban generar nuevas consultas o precisiones que tienen que ser respondidas o aclaradas por la empresa. Sin embargo, de acuerdo con las nuevas reglas el funcionario está impedido de solicitar esta información. Al respecto, es evidente que si la autoridad administrativa competente realiza una observación y está no es subsanada, la autoridad competente debe mantener la facultad de solicitar nueva información, sin tener que generarse una

---

24 RED MUQUI y Grufides, Paquetes normativos 2013 - 2015 y su impacto en los derechos fundamentales en el Perú. Lima, 2016.

sanción administrativa para dicha autoridad por no cumplir el plazo. Esto es importante ya que al solicitar nueva información, se garantiza los principios de prevención y precautorio que se encuentran establecidos en los artículos VI y VII del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611. En resumen, con las nuevas reglas, el Estado pretende que en una sola etapa se apruebe el EIA, pese a que la función esencial del Estado es velar por la protección de los derechos de sus ciudadanos, del medio ambiente y la conservación de los ecosistemas, que es lo prioritario y a lo que debe apuntar cualquier decisión que se tome en materia económica o comercial.

Con las nuevas reglas aprobadas se presiona y amenaza con sanciones a los funcionarios públicos encargados de realizar evaluaciones al EIA en el caso que no cumplan con los nuevos plazos establecidos; con independencia de que la complejidad de los proyectos específicos bajo evaluación pueda ameritarla realización de consultas adicionales, la emisión de opiniones expertas y/o la necesidad de solicitar información más detallada. Todo esto debilita el proceso de evaluación en todos sus componentes. Sobre todo, si se tiene en cuenta el rol de evaluación técnica que le cabe a las instituciones públicas en el marco de la evaluación de los impactos ambientales de los proyectos extractivos.

### **2.2.3. El establecimiento de medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos a través de la Ley N° 30230 para promover y dinamizar la inversión en el país a costa de la reducción de los estándares ambientales**

Los cambios más relevantes dentro de la gestión ambiental fueron introducidos por la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, de simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. La norma señalada ha generado el debilitamiento de la fiscalización ambiental, limitando el papel que antes de su promulgación tenía el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) que era la entidad que imponía medidas correctivas a las empresas o imponía las multas correspondientes en caso de incumplimiento, tanto en primera como en segunda instancia.

Las nuevas reglas establecidas por la Ley N° 30230 contradicen la Ley N° 29325 (Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental) y su reglamento, la misma que precisa en su artículo 27 que constituyen recursos del OEFA: "...c) los montos por conceptos de multas que en el ejercicio de sus funciones imponga el OEFA". Ahora, no solo estos recursos pasarán a formar parte del tesoro público, sino que el OEFA quedará con un reducido presupuesto, limitando con ello su poder y capacidad sancionadora, limitando su capacidad para supervisar adecuadamente y/o sancionar a los responsables corporativos de infracciones ambientales.

Las principales modificaciones de la Ley N° 30230 son:

- Su artículo 19 establece que, en caso de que se declare la existencia de una infracción a la regulación ambiental, el OEFA se encuentra obligada primero a recurrir al dictado de medidas correctivas, y sólo si se incumplen estas medidas puede proceder a la imposición de una sanción. De este modo, las sanciones se aplicarán sólo de forma subsidiaria y excepcional. Además, las sanciones que se impongan sólo podrán significar hasta un 50% de la multa máxima que correspondía habitualmente imponer al OEFA en el caso de comprobarse altos riesgos y gravedad en los impactos ambientales y humanos.
- En su artículo 22°, la norma redefine el ordenamiento territorial como un "proceso político, técnico y administrativo destinado a orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales. La política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente de Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso."

Dado que mediante el artículo 19° de esta Ley se priva de facultades al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) para imponer sanciones en caso de violaciones ambientales, su aplicación ha generado incentivos perversos en las empresas en la medida en que implícitamente ha alentado el incumplimiento de la normativa

ambiental<sup>25</sup>. Generando una situación en la que, como efecto de la ley, los infractores están menos expuestos a sanciones.

La propia Jefa del OEFA, la Dra. Tessy Torres, ha indicado en una reciente presentación que hizo en el Congreso de la República que las estadísticas demuestran que el porcentaje de incumplimientos luego de la aprobación del artículo 19° de la Ley N° 30230 se incrementaron, existiendo “*mayores incentivos para cometer infracciones en tanto el costo de incurrir en una infracción disminuye*”<sup>26</sup>. Como dice el aforismo jurídico: “*A confesión de parte, relevo de pruebas*”.

Ejemplo de ello es que, según la investigación de un medio de comunicación independiente, tras ocho meses de implementación de la norma, ésta benefició a las industrias extractivas con amnistías y reducción de multas por infracciones ambientales por más de 55 millones de soles<sup>27</sup>.

De igual modo, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, al solicitar la derogación de dicho artículo, alegó que “el resultado del relajamiento al que fue sometida la potestad sancionadora del OEFA, [es que ello] se tradujo en una menor recaudación, por lo que [el] OEFA dejó de cobrar 30.9 millones de soles (10.9 millones de dólares), en multas por 74 procesos sancionadores<sup>28</sup>”.

En suma, con la promulgación e implementación de esta ley, se deduce que para el Estado Peruano el cumplimiento de los roles del OEFA constituye un impedimento para la inversión privada, por lo que ello justifica que se disminuya sus fuentes de financiamiento. Es así que, dispuso en el artículo 12° de la Ley N° 30230 la reducción del presupuesto del OEFA, contradiciendo con ello a la Ley N° 29325 (Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental) que precisa en su artículo 27.c que constituyen recursos del OEFA: “(...) los montos

---

25 Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, *Debilitamiento de la gestión ambiental y social para la promoción de inversiones: análisis político normativo de la gestión ambiental del país*, Lima, 2015 [http://www.dar.org.pe/archivos/docs/paper\\_DAR\\_estandares\\_socioambientales\\_may15.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/docs/paper_DAR_estandares_socioambientales_may15.pdf)

26 <http://convoca.pe/agenda-propia/oefa-reconoce-impacto-nocivo-de-la-ley-del-paquetazo-ambiental>.

27 <http://convoca.pe/agenda-propia/oefa-reconoce-impacto-nocivo-de-la-ley-del-paquetazo-ambiental>.

28 Dictamen recaído en los proyectos de Ley 269/2016-CR y 657/2016-CR. Ver: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/1D7EE1D786C68BE505258087006B0E05/\\$FILE/P\\_UEBLOS.ANDI-NOS\\_269.657-2016-CR\\_Fav.Sust.Unanimidad.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/1D7EE1D786C68BE505258087006B0E05/$FILE/P_UEBLOS.ANDI-NOS_269.657-2016-CR_Fav.Sust.Unanimidad.pdf).

por conceptos de multas que en el ejercicio de sus funciones imponga el OEFA”. Con la nueva regulación, ahora estos recursos pasaron a formar parte del tesoro público; y con un reducido presupuesto y limitado poder sancionador, el OEFA no podrá supervisar adecuadamente, ni sancionar, a los responsables de infracciones ambientales. La reducción del presupuesto del OEFA debilita su organización pues influye negativamente en la contratación del personal que se requiere para cumplir con sus funciones de resguardo ambiental como lo son la realización de visitas inopinadas de supervisión o la implementación de actividades de capacitación de su personal, entre otros aspectos financiados con su presupuesto.<sup>29</sup>

Bajo la nueva Ley, el porcentaje de incumplimiento de las normas ambientales de las empresas del sector hidrocarburos se incrementó de un 24% a un 76%<sup>30</sup>; y, en los primeros ocho meses de implementación de ésta, las empresas mineras y petroleras dejaron de pagar más de 55 millones de soles por infracciones ambientales, pese a que en varios casos se trataban de faltas reiteradas.

Cabe señalar, asimismo, que desde el momento en que se aprobó esta norma la Defensoría del Pueblo, a través de su Informe Defensorial N°171, señaló que la dación de la Ley N° 30230 y su artículo 19° preocupaban a la Defensoría, señalando que en junio del 2014, mediante el Oficio N° 0286-2014/DP, había recomendado al Congreso de la República no aprobar el artículo 19° de dicha norma por considerar que una disposición de esta naturaleza no contribuía con el carácter disuasivo inherente a la potestad sancionadora de la administración pública, debilitándose con ello más bien los mecanismos de supervisión y fiscalización ambiental.<sup>31</sup>

Si bien el artículo 19 dejó de estar en vigencia en julio de 2017, todos los procesos iniciados desde su creación siguen vigentes, pues en este caso el dejar de estar en vigencia no opera retroactivamente. Peor aún, se ha seguido promulgando leyes que también generan impactos negativos en la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, en la demanda presentada en el año 2015 al Tribunal Constitucional

---

29 RED MUQUI y Grufides, Paquetes normativos 2013 - 2015 y su impacto en los derechos fundamentales en el Perú. Lima, 2016.

30 <http://convoca.pe/agenda-propia/oefa-reconoce-impacto-nocivo-de-la-ley-del-paquetazo-ambiental>.

31 <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-Defensorial-171.pdf>.

por el Sr. Antolín Huáscar Flores, Presidente de la Confederación Nacional Agraria (CNA), se plantea la necesidad de realizar un control de constitucionalidad del Decreto Legislativo N° 1333 por su conexidad con la Ley N° 30230. En concreto, porque el Decreto Ley N° 1333 no establece una protección adecuada de los territorios ancestrales de las comunidades campesinas y nativas no titulados por el Estado.

Cabe indicar, además, que el OEFA instituyó varias normas dirigidas a facilitar la implementación de la Ley N° 30230, incluyendo las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país<sup>32</sup>, el nuevo Reglamento de Supervisión Directa<sup>33</sup>, la modificación del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador<sup>34</sup>, el nuevo Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Sancionador del OEFA<sup>35</sup>, el nuevo Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA<sup>36</sup>, entre otras.

#### 2.2.4. Desprotección ambiental en las actividades de hidrocarburos

Mediante la aprobación del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, se produjeron las siguientes modificaciones:

Antes de la promulgación del mencionado Decreto Supremo, regía el **artículo 26° y el Anexo N° 6** del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, los mismos que señalaban que para actividades de exploración sísmica y perforación en cualquier ámbito (costa, sierra y selva) se requería elaborar un Estudio de Impacto Ambiental detallado EIA-d. Esto cambio con el Decreto Supremo N° 039-2014- EM que debilitó dicho estándar abriendo la posibilidad para utilizar EIAs semidetallados, o incluso Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA), menos exigentes, tal como se aprecia en el Anexo N° I que literalmente señala:

---

32 RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD.

33 Aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, publicada el 28 de marzo del 2015.

34 Aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 017-2015-OEFA/CD, publicada el 27 de marzo del 2015.

35 Aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

36 Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, publicada el 24 de febrero de 2015.

“La actividades de Exploración sísmica que se desarrollen en el ámbito geográfico del Mar, la Costa y la Sierra requieren un Estudio de Impacto Ambiental semidetallado (EIASd), aun cuando los proyectos de exploración se encuentren ubicados en Áreas Naturales Protegidas (ANP), incluyendo su zona de amortiguamiento o Áreas de Conservación Regional, ecosistemas frágiles en su caso, hábitats críticos de importancia para la reproducción y desarrollo de especies endémicas, amenazadas o de importancia económica”.

En el supuesto de que en las zonas marítimas no se reúnan las características mencionadas, puede corresponder incluso una Declaración de Impacto ambiental (DIA). Cabe señalar que las Áreas Naturales Protegidas marinas son muy pocas en el Perú; e, incluso, existen propuestas para crear una Zona Reservada Mar Pacifico Tropical, que actualmente se encuentran paralizadas<sup>37</sup>.

En la Selva, es decir en el vasto territorio de la Amazonía peruana, se podrá requerir ahora solo Estudios de Impacto Ambiental Detallados (EIA-d) en aquellos supuestos en los que haya ANPs, incluyendo su zona de amortiguamiento, áreas de conservación regional, ecosistemas frágiles; o, de ser el caso, hábitats críticos de importancia para la reproducción y desarrollo de especies endémicas y/o amenazadas, además de reservas territoriales o reservas indígenas, zonas con hábitats no intervenidas y proyectos que incluyan la construcción de nuevos accesos (vías). Por otro lado, es importante anotar que aunque previamente la legislación no consideraba la posibilidad de que se realizaran actividades extractivas de hidrocarburos en reservas territoriales o reservas indígenas, actualmente, bajo los términos del Anexo N° 1 del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, se abre la posibilidad de que se lleven a cabo esas actividades afectando reservas territoriales o reservas indígenas. Dicha norma indica que:

*“Corresponde la categoría de Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d) para aquellos proyectos de exploración mediante sísmica 2D y 3D, que se encuentren ubicados dentro de uno o más de las siguientes zonas o ecosistemas terrestres: Reservas Territoriales o Reservas Indígenas”.*

---

37 Propuesta de Zona Reservada Mar Pacifico Tropical.

Asimismo, el Anexo N° 6 antes indicaba que los Estudios Ambientales a presentar por actividad serían el EIA para el inicio de actividad de distribución por ductos, hoy, con el artículo 15° (Solicitud de Clasificación de los Estudios Ambientales) del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, en el artículo 15 (Solicitud de Clasificación de los Estudios Ambientales) se determina que:

“La Autoridad Ambiental Competente a solicitud del Titular, podrá clasificar los proyectos que incluyan Actividades de Hidrocarburos que no se encuentren contenidas en el Anexo N° 1, o que estando contenidas, el Titular considere que, en atención a las características particulares de su proyecto o del medio ambiente en donde está inmerso, no corresponde la categorización asignada en el Anexo en cuestión”.

Lo que significa que, para las actividades de distribución de hidrocarburos por ductos a las que alude el Anexo N° 1 se reduce el estándar ambiental requerido, puesto que solo se requiere ahora un EIA- sd para para el inicio de tales actividades.

Finalmente, es importante señalar que antes de la aprobación del Decreto Supremo N° 039-2014-EM no se hablaba de áreas naturales protegidas, pero ahora en el Artículo 54° de esta norma se señala que:

*“Las Actividades de Hidrocarburos que se realicen al interior de Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y/o en sus Zonas de Amortiguamiento y en las Áreas de Conservación Regional, deberán contar con la opinión técnica favorable del SERNANP y desarrollarse en concordancia con la normativa sobre la materia, el Plan Director y los Planes Maestros respectivos”.*

La nueva normativa no hace referencia alguna a la intangibilidad de las áreas de uso indirecto, las mismas que comprenden a los Parques Nacionales, los Santuarios Nacionales y los Santuarios Históricos en los que no se permite la extracción o modificación alguna del medio ambiente.

En ese sentido, es evidente que la norma mencionada ha provocado una evidente disminución de los estándares de protección ambiental en el ámbito de la exploración hidrocarburífera; y, además, afectado

lo relativo al derecho a la participación ciudadana en la aprobación de estas actividades. Asimismo, debemos señalar que existen fundamentos técnicos<sup>38</sup> que justifican que las actividades de exploración hidrocarbúfera causan o son pasibles de ocasionar impactos ambientales que merezcan ser considerados en un Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIAd). Lo que convierte a este reglamento en un potencial sustento para otros proyectos de debilitamiento de criterios en la evaluación de los impactos ambientales.

Del mismo modo, cabe señalar que actualmente existe otro intento de debilitamiento de la normativa ambiental en el sector hidrocarburos materializado mediante el Proyecto de Ley N° 2145/2017-PE, “Ley de Promoción de la Industria de Hidrocarburos”. Mediante este Proyecto de Ley se pretende modificar la actual Ley Orgánica de Hidrocarburos, Ley N° 26221. Los cambios planteados en el proyecto son cuantiosos, y entre los más graves se encuentran: la creación de una ventanilla única, así como la generación de una base de datos con información de todos los aspectos que involucran los lotes petroleros, incluyendo la información ambiental, que en ambos casos quedarían bajo la única responsabilidad de la empresa petrolera estatal PERUPETRO, con lo cual estaría mermando las funciones hoy realizadas por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE). Institución que fue creada, precisamente, para analizar y aprobar los EIA, pues el SENACE es la institución oficial que maneja los estudios de gestión ambiental para la aprobación de proyectos. A lo anterior se suma el que el proyecto de Ley se propone además prorrogar los contratos de concesión petrolera por 20 años más.

Actualmente, la ampliación de estos contratos se autoriza sólo en casos excepcionales y por un tiempo máximo de tres años. Según el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) la ampliación de 20 años propuesta se justifica porque los contratos de concesión están próximos a vencer entre los años 2019 a 2024; y, durante el tiempo de renovación de los mismos, las operaciones de explotación llevadas a cabo por las concesionarias se paralizarían, lo que afectaría a las regalías que recibe el país. No obstante, este argumento carece de fundamentos económicos sobre la forma en cómo el Estado peruano se beneficiará concretamente con el cambio propuesto.

---

38 Mercedes Lu, Informe “Comentarios a la propuesta de exonerar los proyectos de prospección sísmica de elaborar EIAs detallados”, 2014 en <http://www.mediafire.com/file/j56ga48a31fj9m/Sismica%20porque%20EIA%20si.pdf>

El proyecto de ley, asimismo, propone que aquellos contratos en vigor a la fecha de entrada en vigencia de la ley, que fueron establecidos bajo los términos establecidos por la Ley anterior, puedan solicitar adecuarse a la nueva Ley. Ambas disposiciones se contraponen, no obstante, a lo que dispone el artículo III del Título Preliminar del Código Civil peruano, el cual indica que “la Ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. No tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo las excepciones previstas en la Constitución Política del Perú”, las cuales no se dan en este caso. Por último, el proyecto de ley propone que las medidas de seguridad provistas por parte de los Ministerios de Defensa y del Interior se extienda al interior de las empresas, lo cual – como evidencia la situación conflictiva que ello ya viene generando en el ámbito minero peruano<sup>39</sup> – pone riesgo la integridad de los pueblos indígenas y su derecho a la protesta y oposición a este tipo de proyectos<sup>40</sup>.

### **2.2.5. Flexibilización de los estándares ambientales vía los Decretos Legislativos emitidos entre los años 2016 y 2017**

Para la simplificación del acceso a predios para proyectos de inversión priorizados, en enero de 2017 se promulgó el DL N° 1333 generando un organismo con facultades para agilizar la habilitación de predios para proyectos, sorprendentemente facultando legalmente para desconocer derechos indígenas o los procesos que las poblaciones indígenas habían iniciado. Si bien este decreto fue derogado meses después de su promulgación por el Congreso de la República, la derogatoria nunca fue publicada oficialmente en el diario oficial “El Peruano”, de modo que hasta que ello no ocurra dicho decreto sigue en vigencia<sup>41</sup>.

El Decreto Legislativo N° 1333 complementa y va más allá del Título III de la Ley N° 30230, otorgándole al Proyecto Especial de Acceso a Predios para Proyectos de Inversión Priorizados (*APIP*) funciones que exceden las facultades entregadas previamente por la Ley N° 30506.

---

39 Ver por ejemplo el informe elaborado por el [Instituto de Defensa Legal \(IDL\)](http://www.servindi.org/actualidad/139720) sobre la inconstitucionalidad de los convenios de seguridad en que las empresas mineras hacen uso particular del servicio de la Policía Nacional del Perú (PNP). En <https://www.servindi.org/actualidad/139720>.

40 Ver informe completo sobre el Proyecto de Ley N° 2145/2017-PE: <http://www.dar.org.pe/noticias/poder-ejecutivo-presenta-proyecto-de-ley-que-pretende-modificar-ley-organica-de-hidrocarburos-favoreciendo-al-sector-privado-y-en-detrimiento-de-los-pueblos-indigenas-y-el-medio-ambiente/>.

41 Según la Constitución, difundir y publicitar las normas del Estado es una forma de garantizar su vigencia. En efecto, según la Constitución, artículo 51, “(...) La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”.

Esta norma beneficia a todos los proyectos de inversión priorizados, que mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas y el titular del sector competente, sean priorizados. Pero, además, refiere que podrán ser priorizados los proyectos que figuran en la lista de la Quinta Disposición Final de la Ley N° 30025, *“Ley que facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura”*.

De manera indirecta, además, beneficia a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN), en la que se crea un Proyecto Especial de Accesos a Predios para Proyectos de Inversión Priorizados (APIP), con funciones tales como las de saneamiento físico legal de predios con la finalidad de entregarlos a proyectos de inversión priorizados. No obstante, PROINVERSIÓN no cuenta con experiencia en procesos de saneamiento físico legal, y las competencias que le han sido otorgadas entran en conflicto con otras conferidas a otras instituciones gubernamentales.

Ello ocurre porque el Proyecto Especial de Acceso a Predios para proyectos de Inversión Priorizados (APIP) genera conflictos de competencia con otros órganos del Estado que también tienen el mandato legal de sanear física y legalmente las tierras y territorios; ya sea que se trate de tierras y territorios de comunidades campesinas, pueblos indígenas, pequeños propietarios o tierras públicas en general.

Del mismo modo, la norma genera inseguridad jurídica al contravenir la normativa especial existente en materia de saneamiento físico legal, y pone en cuestión las diferentes competencias que les han sido asignadas a instituciones como la Superintendencia Nacional de Servicios Públicos (SUNARP) o los Gobiernos Regionales al concederle al APIP la función de *“elaborar y rectificar los planos aprobados por entidades estatales o rectificar áreas, medias perimétricas y linderos de los predios de propiedad privada que presenten supuestas superposiciones con predios que son objeto de las acciones de saneamiento físico-legal de la propiedad.”* Como consecuencia de ello, toda la información y procedimientos administrativos efectuados previamente pueden ser hoy modificados bajo la justificación de que dicho predio es necesario para un proyecto de inversión priorizado.

Además, mediante este el Decreto Legislativo N° 1333 se ponen en cuestión los derechos adquiridos de propiedad, posesión, ocupación y

tenencia ancestral de tierras y territorios de las comunidades campesinas y nativas en aquellos predios en los que exista un interés por parte de proyectos de inversión, puesto que la norma menciona que serán sujetos de saneamiento todos aquellos predios que interesen a dichos proyectos, ya sea que se trate de predios “*formales e informales, públicos o privados*”. Teniendo en cuenta que la mayoría de los pueblos indígenas en el Perú no tienen cómo acreditar de manera irrefutable la propiedad de sus territorios<sup>42</sup>, el Decreto Legislativo N° 1333 genera una tremenda incertidumbre entre dichas poblaciones y pueblos, además de vulnerar el artículo 8° de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>43</sup>, según el cual los Estados deben establecer mecanismos eficaces para prevenir el despojo de sus tierras o eventualmente proveer su adecuado resarcimiento.

La reubicación de los pueblos indígenas sólo se puede concretar mediante su consentimiento previo, libre e informado, tal como establecen la Ley N° 29785<sup>44</sup> o el Convenio N° 169° de la OIT que solo autoriza excepcionalmente el traslado y la reubicación de los pueblos indígenas y solo de mediar su consentimiento (art. 16)<sup>45</sup>. Sin embargo, esta norma establece la necesidad de reubicación, mencionando que el proyecto especial APIP convocará a asambleas (se entiende que asambleas de las comunidades), violando con ello la Constitución peruana

---

42 <http://www.ibcperu.org/sin-categoria/estado-peruano-viola-derechos-a-la-tierra-y-el-territorio-de-comunidades-del-pais/>.

43 Artículo 8:

1. Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura.
2. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de: a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica; b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos; c) Toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos; d) Toda forma de asimilación o integración forzada; e) Toda forma de propaganda que tenga como fin promover o incitar a la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos.

44 Ley N° 29785, artículo 2: “Es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos. La consulta a la que hace referencia la presente Ley es implementada de forma obligatoria solo por el Estado.”

45 Organización Internacional del Trabajo, Convenio 169, artículo 16: “1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan. 2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.

que en su artículo 89<sup>46</sup> protege la autonomía organizativa de las comunidades campesinas y nativas.

Por último, cabe indicar que esta norma - en forma complementaria a lo que establecen la Ley N° 30230, el Decreto Legislativo N° 1192, la Ley N° 30327 y el Decreto Legislativo N° 1330 - facilita el acceso a tierras para actividades extractivas, y con ello su cambio de uso, de manera que modifica ecosistemas frágiles, fuentes hídricas y, también con ello, el ambiente y el clima, afectando actividades fundamentales para el consumo humano, como la agricultura y ganadería.

### **2.2.6. Afectación del derecho al territorio de las comunidades y pueblos indígenas vía la Ley Marco de Adquisición y Expropiación para la Ejecución de Obras de Infraestructura**

El Decreto Legislativo N° 1330 modificó el Decreto Legislativo N°1192, que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, Transferencia de Inmuebles de Propiedad del Estado, Liberación de Transferencias y dictó otras medidas para la Ejecución de Obras de Infraestructura que, antes de su modificación, consideraba:

- Que el concepto de domicilio utilizado, era el definido por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, de modo que éste puede incluir los espacios abiertos y de libre acceso que rodean a la vivienda de una persona.
- Que en el sector hidrocarburos se requería presentar una carta fianza de cumplimiento equivalente al 75% del monto proyectado de inversión para el Plan de Abandono.
- Que un inversionista privado debía presentar carta fianza al Ministerio de Transportes para garantizar la realización de obras una vez habilitados los terrenos.

---

46 Artículo 89 de la Constitución del Perú: Comunidades Campesinas y Nativas Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

Con las modificaciones producidas:

- Se fortalece el proceso de adquisición de predios por trato directo. Se incrementan los incentivos económicos de un 10 al 20% para lograr la transferencia voluntaria de los predios.
- Se modifica el concepto de domicilio: Ahora aquellos inmuebles o parte de ellos que sean espacios abiertos, de libre acceso a toda persona no tienen la categoría de domicilio por lo que no se requiere orden judicial para que Estado tome posesión de los mismos.
- Se exonera al inversionista privado de presentar garantías de seriedad de cumplimiento (carta fianza) de los compromisos contenidos en el plan de abandono en el sector hidrocarburos.
- Del mismo modo, para realizar cualquier otra actividad que tuviera como propósito la liberación de interferencia o posesión de un predio, no se requerirá carta de fianza al inversionista privado y se permite al Ministerio de Transportes y Comunicaciones no aplicar la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, para las contrataciones de los servicios que se requieran.
- Se dispone el retorno de la facultad de efectuar tasaciones en el marco de los procesos de adquisición y expropiación de inmuebles para la ejecución de Obras de Infraestructura a la Dirección de Construcción de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Esto, con el objetivo de acelerar el procedimiento para la adquisición de predios.

Estos cambios definitivamente vulneran la propiedad colectiva de las comunidades campesinas facilitando el acceso a sus territorios para la implementación de proyectos extractivos y de infraestructura. Asimismo, al amparo de ésta norma se puede ahora expropiar y modificar el uso de tierras que sean parte de ecosistemas frágiles, fuentes de recursos hídricos y afectar con ello también cursos de agua o el natural funcionamiento de los ecosistemas, generando la modificación de climas, la afectación de actividades económicas dependientes de recursos hídricos como la agricultura y ganadería, fuentes de empleos y el propio desarrollo local y regional.

### 2.2.7. Continuación de la Política de Flexibilización de los estándares

Como si lo anterior no bastara, a la fecha se continúa con la política de flexibilización y desprotección de estándares ambientales, por lo cual consideramos que las siguientes normas también vulneran los acuerdos del TLC entre el Perú y la UE, yendo en sentido contrario al compromiso por las partes en el Título IX de dicho acuerdo comercial:

- Decretos Legislativos N° 1244, 1293 y 1336:  
A través de estos decretos se declara de interés nacional la formalización de las actividades de los Pequeños Productores Mineros (PPM) y Productores Mineros Artesanales (PMA), creándose el Proceso de Formalización Minera Integral de dichas actividades, y con ello el Registro Integral de Formalización Minera, a cargo de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas (MINEM).

En el punto 4.5 del Artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1293, que establece que *“los sujetos que realizan actividad minera en zonas permitidas y que no formen parte del proceso de formalización minera establecido en el D.Leg. 1105 y normas complementarias, o que no se inscriben en el Registro Integral de Formalización Minera, se les aplica las medidas y/o sanciones de carácter administrativo, civil y/o penal que correspondan”*.

Es decir el sólo hecho de estar inscrito en el Registro Integral de Formalización Minera hace que ya no se aplique las sanciones establecidas para la minería ilegal, por lo menos en los 36 meses que dura dicho proceso.

Al complementar el análisis de esta norma con el Decreto Legislativo N° 1336, el cual establece las disposiciones para el proceso de formalización minera integral, entre ellas los requisitos para la culminación de la formalización minera integral, el Decreto Legislativo N° 1336 tan sólo exige una declaración jurada con firma legalizada ante notario, en la que el solicitante indica *“que es propietario o que está autorizado por el(los) propietario(s) de las acciones y derechos del predio para utilizar el(los) terreno(s) superficial(es) en el que viene desarrollando la actividad de explotación (...)”*.

Además, en el Artículo 17 del Decreto Legislativo N° 1336 se ha facultado al INGEMMET el otorgamiento de concesiones mineras en áreas de no admisión de petitorios (ANAP) para trabajos de prospección minera regional a favor de la empresa del Estado Activos Mineros S.A.C., que ha sido facultada a su vez para suscribir contratos de explotación con los mineros informales inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera que desarrollen actividades en dichas áreas.

Esto se complementa con lo establecido por el Decreto Legislativo N° 1293, que su tercera disposición complementaria final establece que, “los titulares de concesiones mineras otorgadas antes de la vigencia del D.U. 012-2010 (el que estableció zonas de exclusión minera en la Región Madre de Dios) en áreas declaradas zonas de exclusión minera, pueden inscribirse en el Registro Integral de Formalización Minera.

La situación que afecta a la región Madre de Dios es ya un primer ejemplo de la aplicación de ésta medida, que prioriza la formalización de la actividad minero informal en zonas de mucha fragilidad ambiental y de serios impactos, para priorizar la formalización de una actividad cuyas consecuencias han sido nefastas en ésta región del país, para el ambiente y la vida y salud de las personas.

- Modificaciones a los estándares de calidad ambiental para aire: Mediante el Decreto Supremo N° 003-2017 se aprueban nuevos Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Aire, aumentando el nivel de dióxido de azufre permitido: 12 veces más por encima de los 20  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  -promedio- que la OMS recomienda por cada 24 horas<sup>47</sup>. El MINAM habilita que se permitan 250  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  de SO<sub>2</sub>, lo cual ocasiona daños en la salud de las personas. En este mismo decreto se incrementa al doble el valor de material articulado de tamaño de 2.5 micras (PM 2.5), de 5 a 50 microgramos por metro cúbico dentro de las 24 horas. El PM 2.5 es un ‘particulado’ muy fino, que fácilmente penetra en las vías respiratorias y llega con rapidez a los pulmones y alveolos. Ello aumenta el

---

47 Guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre 2005, P.9.

riesgo de mortalidad prematura por efectos cardiopulmonares, en exposiciones de corto y largo plazo, ante el grave impacto ambiental en aire que se permite<sup>48</sup>.

Debemos señalar, asimismo, que este incremento que se realizó sin sólido sustento técnico por parte del Ministerio del Ambiente (MINAM), y sin mayor coordinación con el Ministerio de Salud (MINSA), o las organizaciones especializadas y/o de la sociedad civil<sup>49</sup>. La norma flexibiliza los estándares de calidad de aire aumentando los límites permitidos de contaminación en beneficio de las empresas y a costa de la salud de la población.

- Debilitamiento ambiental en actividades mineras mediante la Resolución Ministerial N°276- 2017-MINAM y el Decreto Supremo N° 042-2017 (Reglamento de Protección Ambiental en Actividades de Exploración):

La Resolución Ministerial N° 276-2017 modifica el listado de los proyectos de exploración minera implicando la posibilidad de llevar a cabo estos proyectos en zonas naturales protegidas y ecosistemas frágiles. Mediante esta modificatoria el MINAM excluye de los Estudios de Impacto Ambiental a los proyectos de exploración de mediana y gran minera que tengan hasta (20) plataformas de perforación y/o más de diez (10) hectáreas de área disturbada, con lo cual se modifica también la clasificación de proyectos del Reglamento Ambiental para Actividades de Exploración Minera que se encuentra vigente.

Esta exclusión se da en específico en un bloque de proyectos mineros que, además de contar con las características antes señaladas, se ubican: a) A más de cincuenta (50) metros de un cuerpo de agua, bofedal, canal de conducción, pozo de captación de aguas subterráneas, manantiales o puquiales, b) A más de cien (100) metros de distancia en línea horizontal y perpendicular de la huella máxima de ocupación en invierno de un nevado o área glaciar, c) A más de cien (100) metros de tierras de protección y/o bosques primarios.

---

48 [http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health).

49 <https://es.mongabay.com/2017/06/peru-eca-aire-contaminacion-minam/>.

De tal forma que, si antes de la modificatoria todos los proyectos de exploración cercanos a fuentes hídricas y ecosistemas frágiles estaban sujetos al Estudio de Impacto Ambiental, ahora y sin ningún sustento técnico que permita garantizar la protección del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, se excluye de EIA a un importante bloque de proyectos de inversión relativizando incluso los criterios de protección ambiental establecidos en el Reglamento de la Ley N° 27446.

Con la modificatoria realizada se está excluyendo a un considerable bloque de proyectos de inversión minera de la categorización I y II del SEIA y, por tanto, de la implementación de mecanismos de participación ciudadana. La ausencia de estos mecanismos solo conduce a la generación de más conflictos sociales y a la vulneración de derechos de las comunidades afectadas ante la influencia de los proyectos mineros.

La modificación del Listado del SEIA reafirma el carácter no vinculante del Ordenamiento Territorial al debilitar con ello la competencia de los gobiernos regionales y locales para la gestión del EIA y excluir a un importante bloque de proyectos de inversión minera de los mecanismos de gestión ambiental. Entre otros motivos, porque esta modificatoria indirectamente estaría estableciendo nuevos criterios para el ordenamiento territorial y permitiendo, a la vez, serios impactos ambientales que podrían darse por la falta de una rigurosa evaluación y fiscalización ambiental, aumentado con ello las probabilidades de generación de conflictos sociales.

Mediante el Decreto Supremo N° 042-2017 (Reglamento de Protección Ambiental en Actividades de Exploración), se aprueba la realización de actividades de exploración minera en cualquier área natural protegida del SINANPE, o sus zonas de amortiguamiento, sin restricción alguna de su clasificación, previa opinión favorable del SERNANP. Antes de la vigencia de este decreto, se creó una clasificación “anticipada” de proyectos de exploración, en la que se incluyó la denominación “de bajo riesgo ambiental” y dispuso que en estos casos no se requiere de ningún estudio ambiental para su aprobación, tal como sucede con la Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Esto representa un riesgo para la protección del medioambiente, pues existen proyectos que podrían considerarse dentro de esta categoría y se implementarían sin establecer medidas adecuadas para evitar o remediar los impactos mayores que se podrían generar.

Otra modificación que se introduce en el nuevo reglamento mencionado es lo que concierne a la presentación de los informes técnicos sustentatorios: el titular minero puede optar por este informe para evadir los mecanismos de una evaluación rigurosa por parte de la entidad competente y del proceso de participación ciudadana en ampliaciones de proyectos de exploración minera. Incluso se crea la figura de la Ficha Técnica Ambiental para impactos negativos no significativos.

Las modificaciones a la clasificación de los proyectos mineros representan un riesgo a la protección del medioambiente, pues existen proyectos que podrían considerarse dentro de esta categoría como DIA y sin establecer medidas adecuadas para evitar o remediar los impactos mayores que se podrían generar, con las graves consecuencias ambientales que ello conlleva por la falta de la adecuada evaluación y fiscalización ambiental que debiera existir siempre en estos casos.

El problema de la flexibilización de los estándares aplicables a estas actividades de exploración radica en que la exploración no es en modo alguna inocua, como algunos afirman interesadamente. Y la prueba es que, mediante un somero análisis de lo ocurrido el año 2017, encontramos que el 68% del total de resoluciones sancionatorias emitidas por el organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) estaban referidas a actividades de exploración minera. En estos casos de sanción se encontraban efluentes que superan los límites máximos permitidos en zinc, drenajes de agua de la bocamina que impactan suelos o bofedales, galerías subterráneas sin cerrar, entre otros. Sin embargo, y a pesar de ello, los cambios en la norma hacen que ahora no sean necesarios mayores estudios ambientales en las actividades de exploración dificultando con ello una evaluación profunda de los impactos ambientales<sup>50</sup>.

## **2.2.8. Casos relacionados con la flexibilización ambiental ocurrida**

2.2.8.1. Proyecto Minero Las Bambas: Ubicado en Apurímac, inicialmente a cargo del consorcio Glencore Xstrata y actualmente a cargo de Minerals and Metals Group MMG, ha utilizado en la figura del ITS en

---

50 <http://cooperaccion.org.pe/la-exploracion-minera-una-actividad-sin-impactos-ambientales/>.

5 oportunidades<sup>51</sup>. Expertos han señalado que al menos seis componentes del proyecto que fueron reubicados o ampliados con la aprobación del primer Informe Técnico Sustentatorio (ITS), no debieron ser modificados mediante este documento simple porque eran importantes para el proceso de producción minera y requerían otros estudios para medir el potencial impacto ambiental, incluso algunos necesitaban opinión técnica de autoridades ambientales, como el ANA, en el caso de cambios en el balance y manejo de aguas al mover e incrementar áreas<sup>52</sup>. Para la tercera modificación del proyecto mediante ITS se estableció el traslado (a una zona adyacente al proyecto) de una planta de filtración que procesa 2 mil 995 toneladas por día de concentrado para separar el molibdeno del cobre. Se incrementó la capacidad de almacén de concentrados en más del 50%, cuando el máximo permitido por ley es de 20%, de acuerdo con la Resolución Ministerial N° 310-2013-MEM/DM. Estos cambios desataron un violento conflicto entre la policía y los pobladores de Cotabambas (Apurímac), que registró la muerte de 3 personas y 29 heridos.

2.2.8.2. Proyecto Gasoducto Sur Peruano: Es una operación a cargo de la cuestionada empresa Odebrecht, con capitales españoles, que ha utilizado el ITS en 16 oportunidades, lo que le ha permitido modificar partes importantes del proyecto como por ejemplo el trazo del ducto. Debido a que muchas dificultades en la seguridad de los ductos parte de la forma en que se instala, el trazado del ducto es clave no solo para el éxito de la operación del gasoducto, sino también para reducir riesgos de fugas de gas y derrames de gas líquido en ecosistemas sensibles. Por ello se cuestiona el uso de ITS en el trazado del ducto, teniendo en cuenta que los ITS se crearon para la modificación de los componentes auxiliares, y el ducto es un componente principal del proyecto.

2.2.8.3. Proyecto minero Tía María: Ubicado en las localidades de Cocachacra, Punta de Bombón, involucra al litoral de Mollendo con la desalinización de agua de mar, en la provincia de Islay en la región Arequipa al sur del Perú, que ha generado un grave conflicto social y la

---

51 Historia de las modificaciones del Proyecto (resoluciones directorales de aprobación): A) Primer ITS: R.D N° 319-2013- MEM-AAM, B) Segundo ITS: R.D 078-2014-MEM-DGAAM, C) Segunda Modificación del EIA 559-2014-MEM/DGAAM D) Tercer ITS Aprobados con R.DN° 113-2015-MEM-DGAAM : E) Cuarto ITS N° 177-2016 F) Quinto ITS Resolución Directoral N° 219-2017.

52 Fuente: Investigación Convoca <http://convoca.pe/especiales/las-bambas/zonas-grises-en-estudio-ambiental-del-millonario-proyecto-las-bambas>.

militarización de la zona que vive en Estado de Emergencia declarado por el Estado Peruano que va a cumplir 240 días con garantías personales suspendidas.

El Informe Técnico Sustentatorio (ITS) del Proyecto Tía María fue aprobado mediante Resolución Directoral N° 030-2018-SENACE/JEF/DEAR, por el cual la empresa solicitaba el traslado de su Planta de lixiviación a la zona de Pampa Cachendo, un nuevo lugar y diferente del planteado en su Estudio de Impacto Ambiental (EIA), sin realizar la necesaria modificación o presentación de un nuevo EIA. Esta modificación no es de menor envergadura, ya que la ubicación del proyecto es fundamental para establecer la real repercusión de los impactos en los componentes ambientales del ámbito de influencia del proyecto.

2.2.8.4. Derrames de petróleo en la Amazonía peruana: Según el informe de Mongabay, el 15 de setiembre a la altura del kilómetro 50 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, en la comunidad Santa Rosa, distrito de Urarinas, región Loreto se produjeron nuevos derrames de petróleo.

La empresa estatal Petroperú denunció el hallazgo de dos cortes en el oleoducto. “Los cortes fueron realizados por terceros, el primero de 8 cms. y el segundo de 6 cms., a 100 metros de distancia uno del otro”.

*Galo Vásquez, presidente de la Federación de Pueblos Cocama Unidos del Marañón (Fedecun), que representa a las comunidades nativas de la zona afectada por los nuevos dos derrames de petróleo, señaló que “si Petroperú acusa a terceros debe identificarlos para que se hagan responsables del daño causado”. En diálogo con Mongabay Latam Vásquez añadió que “el oleoducto está deteriorado y no lo reparan. Deben renovarlo y remediar la contaminación causada”<sup>53</sup>.*

Al respecto, el OEFA declaró la existencia de responsabilidad administrativa de la empresa Petroperú, e impuso medidas correctivas. Pero en aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230 que impedía la aplicación de sanciones por parte de OEFA.

---

53 Ver: <https://es.mongabay.com/2017/09/oleoducto-norperuano-imagenes-dos-nuevos-derrames-petroleo-loreto/>.

Otro caso es el de la empresa Pluspetrol, la cual es un holding empresarial limitado, privado y diversificado de energía con sede en Holanda. En el año 2012, ante la llegada del Organismo de Evaluación ambiental, Pluspetrol hizo desaparecer una laguna que había sido contaminado debido a las actividades del lote 192 (ex 1AB) tras la denuncia que habían interpuesto las comunidades indígenas. Esta acción le supuso una multa de 20 millones de soles que fue reducida a 5,4 millones de soles gracias a la aprobación de la Ley N° 30230.

En el estudio realizado por la Autoridad Nacional del Agua (ANA) en 2013 para el río Pastaza de los 17 puntos monitoreados, por lo menos 14 sobrepasan los estándares en por lo menos una sustancia (metal pesado o hidrocarburos), lo que representa el 82,4% de los sedimentos monitoreados. No es hasta 2015 que el Estado, tras reiteradas demandas de las comunidades, implementa 66 plantas de agua temporales en las comunidades, con El Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana publicó un estudio de especies acuáticas en los años 80 y otro en 1995 que evidenciaron la presencia de niveles de mercurio, cadmio y cobre por encima de los niveles máximos admisibles. En 2010 presentó los resultados que demuestran la presencia de cadmio por encima de los niveles máximos admisibles en todos los peces y plomo en dos variedades de peces altamente consumidos de la Cocha de San Pablo de Tipishca, en territorio kukama.

En el año 2018, el presidente Pedro Pablo Kuczynski aprobó 5 contratos petroleros en la costa norte del Perú, sobre zonas sensibles. Esto, significaría que en esta zona se realizan actividad exploratoria sin contar con un EIA detallado. Este tema en la actualidad viene siendo seguido por el Congreso de la República. Debilitar la normativa del sector hidrocarburos beneficia al sector privado en contra de los intereses de los ciudadanos, en este caso de los pescadores artesanales de la zona de influencia de los 5 lotes, así como su calidad de vida y medio ambiente<sup>54</sup>.

2.2.8.5. Caso del “Cerro Tamboraque”: Se trata de la operación minera ubicada en San Mateo, a dos horas de la capital Lima en la misma Carretera Central, a orillas del Río Rímac. En dicho lugar se ubican cuatro depósitos de pasivos ambientales mineros (depósitos de relave

---

54 Ver en <https://elcomercio.pe/economia/peru/contraloria-revisa-concesion-lotes-petroleros-firmada-ppk-noticia-511361>. También ver informe de Meche Lu- Elaw International en: <https://es.mongabay.com/2018/04/peru-conservacion-marina-versus-actividad-petrolera/>.

de mineral tóxico producto de la actividad minera) pertenecientes a la empresa minera Nyrstar Coricancha, de capitales belgas (Hoy a cargo de Great Panther del Canadá), considerada una de las mayores productoras de zinc refinado del mundo, la misma que adquirió la mina Coricancha (antes “San Juan”) en 2009.

En abril de 2011, una supervisión especial del OEFA verificó que se había trasladado únicamente 9.86% de los relaves de Tamboraque. Frente a ello, en 2012 el OEFA inició el procedimiento sancionador por incumplimiento de su instrumento de gestión ambiental, luego, la sanción fue apelada por la empresa. En el 2015, mediante resolución N° 404-2015 de OEFA, se resuelve que la empresa “incumplió el cronograma de traslado de los relaves almacenados en los depósitos 1 y 2 de Tamboraque hacia el nuevo depósito de Chinchán”. Sin embargo, esta resolución también señala que debido a la Ley N° 30230 “no resulta pertinente el dictado de medidas correctivas”, toda vez que el cronograma comprometido fue modificado el 2012 (mediante Resolución N° 219-2012 MEM/ AAM) dando un plazo adicional de 39 meses<sup>55</sup>.

2.2.8.6. La Oroya: Un caso de aplicación del D.S N° 003-2017-MINAM es el Complejo Metalúrgico de La Oroya, provincia de Yauli, región Junín en la zona andino-central del Perú. Por tres veces consecutivas el Complejo ha declarado desierta su licitación, por falta de postores. La razón es que sus actividades fueron suspendidas en su mayor parte años atrás, por el incumplimiento de la empresa norteamericana Doe Run de su Plan de Adecuación Medio Ambiental (PAMA), que exigía la implementación de plantas de tratamiento de ácido sulfúrico para permitir reducir el impacto de dióxido de azufre y plomo que generaba la producción del complejo con sus emisiones.

La Oroya es considerada como una de las 5 ciudades con mayor contaminación ambiental en el mundo, y donde los niños han sido los más perjudicados –en un 90%– al haberse contaminado con plomo, dióxido de azufre y otros metales. Entonces, al modificar los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) de Aire, se ve facilitada la venta del Complejo Metalúrgico de La Oroya, permitiendo que otras operaciones que pueden ocasionar graves impactos negativos de carácter social y ambiental.

---

55 Sobre la posición de la OEFA, en donde reconoce los impactos del Artículo 19 de la Ley 30230 ver: <http://convoca.pe/agenda-propia/oefa-reconoce-impacto-nocivo-de-la-ley-del-paquetazo-ambiental>. En ese sentido, la propia Jefa de la OEFA, señaló que el enfoque preventivo fue un error.

El propio Colegio de Ingenieros del Perú - Consejo Departamental Junín, en mayo emitió un comunicado, en el que señala que “es de opinión concluyente del CIP-CDJ, rechazar los nuevos parámetros y continuar con el estricto cumplimiento de los niveles del parámetro vigente para el dióxido de azufre el cual debe mantenerse en 20ug/m<sup>3</sup> (24 horas), conforme o lo recomendado por lo Organización Mundial de la Salud (OMS)”.

2.2.8.7. Caso del Proyecto minero Toromocho: Morococha es una ciudad que en su mayor parte ha sido reasentada para facilitar la realización del proyecto minero Toromocho, a cargo de la empresa minera china Chinalco, en la provincia de Yauli en la región Junín en la región central del país. Parte de la población de la antigua Morococha aún no aceptó reasentarse con el fin de buscar un mejor acuerdo con la empresa a cargo del proyecto. La antigua ciudad de Morococha se ubica en una zona de pasivos ambientales generados por la actividad minera que se ha realizado históricamente en la zona.

El gobierno peruano, mediante la Resolución 130-2018/SBN-DG-PE-SDDI de la Superintendencia de Bienes Nacionales, aplicó la Ley 30680, que se dictó en el marco de la reconstrucción tras el fenómeno de El Niño que generó graves desastres en el norte del Perú, para facilitar la expropiación de más de 34 hectáreas de predios en Morococha, donde se ubican justamente las familias aún no reasentadas, en una en una zona del centro del país, donde no corresponde su aplicación.

Estas medidas de expropiación de bienes inmuebles se amparan y facilita por el Decreto Legislativo N° 1192, que en el artículo 41° señala que por “el solo mérito de una resolución de la SBN se hará la transferencia de inmuebles a propiedad del Estado a título gratuito”. Estas disposiciones vulneran el derecho a posesión y propiedad configurando la inconstitucionalidad de la Resolución.

En la práctica se utiliza esta normativa para facilitar el retiro forzoso de la población que aún habita en la zona, generando mayor conflictividad. Y en el tema ambiental, se facilita que el proyecto minero Toromocho, pueda ampliar sus operaciones en zonas de pasivos mineros de los que van a hacer un reaprovechamiento, actividad que en el Perú no tiene la debida regulación.

# APUNTES ACERCA DEL NO FUNCIONAMIENTO EFECTIVO DEL MECANISMO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL PERUANA ADOPTADO EN EL MARCO DEL ACUERDO COMERCIAL CELEBRADO ENTRE LA UE Y EL PERÚ

---

Tal como lo hemos reconocido siempre, el Acuerdo Comercial con la Unión Europea es el único acuerdo que ha firmado el Perú que tiene un mecanismo de consulta y de diálogo con la sociedad civil, el mismo que está estipulado en el Título IX del Acuerdo Comercial, cuyo artículo 281° establece la consulta a los comités o grupos nacionales en materia laboral o ambiental o de desarrollo sostenible. Como es de conocimiento público, el gobierno peruano optó por considerar como espacios de participación a los mecanismos nacionales ya existentes en materia laboral y ambiental<sup>56</sup>; es decir, como espacios en los que se podrían presentar opiniones y hacer recomendaciones sobre la apli-

---

56 i) Mecanismos nacionales en materia laboral: Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNT-PE), Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, La Comisión Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso; y ii) Mecanismos nacionales en materia ambiental: a continuación se señalan algunas de las Comisiones Nacionales o Grupos Técnicos creados que son presididos por el MINAM: Comisión Nacional sobre la Diversidad Biológica (CONADIB), Comisión Nacional sobre el Cambio Climático, Comisión Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía, cuyo campo de aplicación es la Convención Marco de las Naciones Unidas contra la Desertificación, Comité Nacional de Humedales, Grupo Técnico de Sustancias Químicas, Grupo de Trabajo encargado de coordinar y monitorear la gestión adecuada de las Disposiciones relativas a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazada de Fauna y Flora Silvestre.

cación del Acuerdo. Lo que hasta el momento, sin embargo y como también lo hemos indicado antes, no ha garantizado en modo alguno el diálogo, ni una participación amplia de las organizaciones de la sociedad civil que venimos haciendo el seguimiento al Título IX.

Si bien éstos son espacios -o mecanismos nacionales<sup>57</sup>- que en su conformación incluyeron actores de la Sociedad Civil (OSC), no son espacios propiamente de la OSC puesto que carecen de independencia, puesto que están conducidos por funcionarios gubernamentales que son quienes establecen la agenda y hasta el momento -cinco años después de su entrada en vigencia- no han promovido el debate y diálogo sobre el Acuerdo.

Por otro lado, hay que considerar que varios de estos espacios gozan de una institucionalidad muy débil; y en otros casos, por su especialidad y dinámica, no permiten el diálogo sobre el Acuerdo. Casos como el retiro -temporal- de organizaciones como la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), una de las principales centrales sindicales del Perú, de espacios como el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (uno de los mecanismos nacionales en materia laboral) son muestra de ello.

Es claro pues que, hasta el momento, no se ha garantizado la participación de la sociedad civil en un espacio apropiado que para canalizar nuestras contribuciones, comentarios u opiniones. Por ello, y ante esa falta de respuesta y el desinterés de nuestras autoridades, las organizaciones de sociedad civil peruana tomamos la iniciativa de conformar el Grupo Consultivo Interno - Perú (GCI - Perú) el 14 de noviembre de 2017. El GCI Perú está compuesto por 15 organizaciones de sociedad

---

57 En concordancia con el artículo 281 del Acuerdo Comercial los mecanismos nacionales con los que cuenta el Perú en materia laboral y ambiental son:

*En materia laboral:* i) Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE), ii) Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y iii) La Comisión Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso.

*En materia ambiental:* se señalan algunos ejemplos de las Comisiones Nacionales o Grupos Técnicos creados que son presididos por el MINAM: i) Comisión Nacional sobre la Diversidad Biológica (CONADIB), ii) Comisión Nacional sobre el Cambio Climático, iii) Comisión Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía, iv) Comité Nacional de Humedales, v) Grupo Técnico de Sustancias Químicas, vi) Grupo de Trabajo encargado de coordinar y monitorear la gestión adecuada de las Disposiciones relativas a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazada de Fauna y Flora Silvestre.

civil que incluye gremios laborales y grupos indígenas<sup>58</sup> y que pretende ampliar la convocatoria y reiterar la invitación al sector empresarial que hasta el momento no ha mostrado mayor interés en este espacio.

Hasta el momento las organizaciones de sociedad civil, que hoy estamos reunidas en el GCI, hemos sido los interlocutores con los DAG de la Unión Europa y Colombia y desde el 2017 con la sociedad civil ecuatoriana, así como también con el Comité Económico y Social Europeo y con la Delegación de Unión Europea en el Perú. Desde el año 2015 somos quienes hemos elaborado el análisis pertinente de lo que viene ocurriendo y expresado nuestras preocupaciones con respecto del acuerdo. Y desde el 2016 hemos presentado también el resumen conjunto de todos los DAG con las preocupaciones sobre la implementación del acuerdo. Recientemente, luego de la última sesión pública llevada a cabo el 23 de noviembre pasado, presentamos en conjunto un comunicado mediante el que la Sociedad Civil de las partes involucradas nos hemos pronunciado sobre el desarrollo de dicha reunión, expresando nuestras preocupaciones de forma y fondo sobre los obstáculos que dejan de lado la oportunidad para un verdadero diálogo y, como consecuencia de ello, reclamamos una mayor atención a las contribuciones, comentarios u opiniones de la sociedad civil por parte de todos los Estados miembros del acuerdo.

Lamentablemente, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo a cargo del seguimiento de la implementación del acuerdo en el Perú, ha manifestado su decisión de no reconocer a este Grupo Consultivo Interno y, por tanto, no hemos sido convocados para dialogar en torno a estas preocupaciones.

---

58 Conforman este Grupo Consultivo Interno: Asociación Nacional de Centros (ANC), Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP), Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), CooperAcción, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Fomento de la Vida (FOVIDA), Género y Economía, Instituto del Bien Común (IBC), Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), Perú Equidad, Red Muqui, Red Uniendo Manos, Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (Latindadd), y la Red Peruana por una Globalización con Equidad (RedGE) como coordinadora del GCI-Perú. Y han manifestado su interés la Confederación Campesina del Perú (CCP); Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) y Movimiento Ciudadano por el Cambio Climático (MOCICC), que están prontas a incorporarse.



# CONCLUSIONES

---

El Perú lejos de avanzar en el fortalecimiento y la mejora de su gestión respecto a los estándares laborales y ambientales, ha promovido y continuado la producción de normas dirigidas a debilitar las actividades de las instituciones que se encargan de proteger y salvaguardar estos derechos fundamentales. A través del análisis, tanto de la normativa como de los casos que se presentaron a causa de este debilitamiento, se puede observar la deficiente gestión del gobierno peruano en mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos.

Por un lado, las condiciones laborales no solo no han registrado mejoras sustanciales, sino que por el contrario, han significado que el empleo informal siga desarrollándose al margen de la debida tutela de los derechos laborales por parte del Estado peruano, quedando miles de trabajadores fuera de los beneficios y derechos que todo trabajo digno debería brindar. Los trabajadores ligados al sector formal de la economía no obstante tampoco lo pasan mejor pues están sujetos a formas precarias de contratación y regímenes especiales que no les permiten ejercer sus derechos fundamentales en el trabajo, y especialmente las libertades sindicales.

Del mismo modo, los pueblos indígenas peruanos se ven afectados como consecuencia de un afán de promover las inversiones en actividades extractivas y de infraestructura mediante normas que han provocado vulneraciones a los derechos humanos de estos pueblos, amenazándolos con la muerte y la violación de la integridad de los mismos debido a que la afectación de sus ecosistemas es exactamente lo que produce la violación de su derecho a un ambiente sano y equilibrado.

Es preciso mencionar que las normativas de debilitamiento ambiental, analizadas en el presente documento han sido judicializadas, la Ley N° 30230 tiene una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional que se pronunciará pronto y se ha interpuesto una Acción Popular contra el Decreto Legislativo N° 1333 y acciones

de amparo contra Decreto Supremo 054 y 060. Además Varios organismos internacionales han reconocido ya lo pernicioso que resultan estos cambios para los pueblos indígenas, tal cual es el caso del Banco Mundial<sup>59</sup> y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>60</sup>, los mismos que han hecho referencia a los impactos del debilitamiento del marco normativo ambiental y las modificaciones ocurridas en la certificación ambiental.

Ello sitúa al Perú en un escenario de inseguridad jurídica a los ciudadanos peruanos respecto al poder de un Estado enfocado en generar normas que benefician al sector empresarial, pero a la vez vulneran derechos humanos, civiles y políticos, así como económicos, sociales, culturales y ambientales. Lo que no va en concordancia con el objetivo de un Estado democrático, ni con los compromisos internacionales asumidos por el Perú al celebrar el acuerdo comercial en vigor con la Unión Europea. Situación que demanda una urgente rectificación.

---

59 Systematic Country Diagnostic: Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, and Venezuela. World Bank Group. February 2017 <http://documents.worldbank.org/curated/en/919181490109288624/pdf/Peru-SCD-final-3-16-17-03162017.pdf>.

60 Evaluaciones del desempeño ambiental Perú 2016-OCDE y CEPAL p.32 <https://www.oecd.org/environment/country-reviews/16-00313%20Evaluacion%20desempeno-Peru-WEB.pdf>.