



UNIVERSIDAD PERUANA DE CIENCIAS APLICADAS

ESCUELA DE POSTGRADO

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN GESTIÓN AMBIENTAL Y
SOSTENIBILIDAD**

**La Consulta Previa en Proyectos de Transmisión de Energía en el Perú:
Propuesta de Lineamientos para una Aplicación más Eficiente.**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Para optar el grado académico de Maestro en Gestión Ambiental y Sostenibilidad

AUTORAS

Bolaños Bernaldes, Angela Tiffany (0000-0002-2448-1051)

Casanova Mejia, Mayra Denisse (0000-0003-3298-6057)

Estrada Becerra, Salinova Sanae (0000-0002-9195-9549)

Fernandez Futuri, Leticia (0000-0002-7935-4818)

ASESORA

Astrid Mayen Cornejo Yumpe (0000-0002-2023-8660)

Lima, junio 2022

Dedicatoria

A nuestras familias por su constante soporte y guía a lo largo de la ejecución del presente trabajo de investigación.

Agradecimientos

A los especialistas de la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas; a los exfuncionarios del equipo de consulta previa del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura; a Milagros Costa Sinacay, comisionada de la Oficina Defensorial de Loreto; a Juan Carlos Novoa Carrasco, Gerente del Sector Eléctrico de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía; a los colaboradores de la empresa grupo ISA S.A. y de Atlántica Perú S.A.; y a Arthur Francis Cruz, Jefe de la Comunidad Nativa Centro Arenal, por su invaluable contribución en el desarrollo del presente trabajo de investigación.

Resumen

El marco y contexto legal actual para la aplicación de la consulta previa en proyectos en transmisión eléctrica en el país representa un riesgo para el cumplimiento de los logros propios de este mecanismo consultivo, evitando la correcta participación de los pueblos originarios, indígenas y tribales en el mismo, la cual resulta fundamental en la planificación de este tipo de proyectos, lo que a su vez, contribuye con un escenario de conflictividad social desencadenando en el rechazo a la continuidad de los proyectos; al respecto, el presente estudio desarrolla la idea de que la oportunidad de inicio del proceso de consulta previa respecto del ciclo de vida de un proyecto de ese tipo afecta el criterio de eficiencia del procedimiento consultivo. Ante dicha cuestión, mediante la recopilación de información, análisis normativo, análisis casuístico de proyectos del sector energía, y entrevistas a los principales actores relacionados, se realizó el diagnóstico de la situación de la ejecución y relevancia de la consulta previa en proyectos del sector energético; con un enfoque específico en la transmisión de energía; dando como resultado un aporte de mejora inicial orientado a brindar una propuesta integral en cuanto a la ejecución en sí mismo del proceso, a fin de articular la consulta previa como un mecanismo dinámico, eficiente, socialmente justo y sostenible.

Palabras clave: Consulta previa; transmisión de energía; medida administrativa; oportunidad y eficiencia.

The Prior Consultation in Energy Transmission Projects in Peru: Proposal of Guidelines for a More Efficient Application

Abstract

The current regulatory framework for the application of prior consultation in energy transmission projects in Peru represents a risk for the fulfillment of the achievements of this consultative mechanism as it does not allow the correct participation of indigenous and native peoples in it, which is fundamental in the planning of this type of projects. In turn, it contributes to social conflict, resulting in the rejection of their continuity. In this regard, this research suggests that starting the prior consultation process on the life cycle of these projects affects the efficiency of the consultative procedure. Faced with this issue, through the collection of information, regulatory analysis, case analysis of projects in the energy sector, and interviews with the main related actors, a diagnosis was made on the execution and relevance of prior consultation, with a specific focus on energy transmission, which contributes to an initial improvement aimed at providing a comprehensive proposal in terms of the execution of the process itself, to articulate prior consultation as a dynamic, efficient, socially fair, and sustainable mechanism.

Keywords: Prior consultation; electric power transmission; administrative measures; opportunity and efficiency.

N°896_La Consulta Previa en Proyectos de Transmisión de Energía en el Perú: Propuesta de Lineamientos para una Aplicación más Eficiente

INFORME DE ORIGINALIDAD

16%

INDICE DE SIMILITUD

16%

FUENTES DE INTERNET

10%

PUBLICACIONES

4%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1

hdl.handle.net

Fuente de Internet

1%

2

repository.javeriana.edu.co

Fuente de Internet

1%

3

documentop.com

Fuente de Internet

1%

4

repositorio.unsa.edu.pe

Fuente de Internet

1%

5

www.minem.gob.pe

Fuente de Internet

1%

6

Submitted to Pontificia Universidad Catolica del Peru

Trabajo del estudiante

1%

7

www.proyectosapp.pe

Fuente de Internet

1%

8

www.stilarenergy.com

Fuente de Internet

<1%

9	repositorio.ucv.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
10	ilo.int Fuente de Internet	<1 %
11	repositorioacademico.upc.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
12	tesis.pucp.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
13	cdn.www.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
14	repositorio.unc.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
15	dar.org.pe Fuente de Internet	<1 %
16	propuestaciudadana.org.pe Fuente de Internet	<1 %
17	www.defensoria.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
18	dalessio.pearsonperu.pe Fuente de Internet	<1 %
19	upc.aws.openrepository.com Fuente de Internet	<1 %
20	derecho.usmp.edu.pe Fuente de Internet	<1 %

21	revistas.up.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
22	repositorio.unife.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
23	repositorio.unsch.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
24	tesis.ucsm.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
25	Diaz, Percy Alberto Bobadilla. "Procesos de Aprendizaje Público-Privado y Cambios Institucionales en la gestión de Conflictos Socio-Ambientales de los Territorios Impactados por la minería en el Perú, 1990-2021", Pontificia Universidad Católica del Perú (Peru), 2022 Publicación	<1 %
26	cng-cdn.oxfam.org Fuente de Internet	<1 %
27	www.cepal.org Fuente de Internet	<1 %
28	Cuba Benites, Alfredo Alejandro de la. "La consulta previa y la actividad minera en el Perú.", Pontificia Universidad Católica del Perú - CENTRUM Católica (Peru), 2020 Publicación	<1 %
	pt.scribd.com	

29	Fuente de Internet	<1 %
30	archive.org Fuente de Internet	<1 %
31	repositorio.continental.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
32	www.idl.org.pe Fuente de Internet	<1 %
33	dplf.org Fuente de Internet	<1 %
34	tesis.usat.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
35	www.consulta-previa.org.pe Fuente de Internet	<1 %
36	docplayer.es Fuente de Internet	<1 %
37	bdpi.cultura.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
38	Moyano Garcia, Maria Eugenia. "La Consulta Previa del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre: Un Analisis de la Participacion de los Pueblos Indigenas en la Toma de Decisiones.", Pontificia Universidad Catolica del Peru - CENTRUM Catolica (Peru), 2020 Publicación	<1 %

39	busquedas.elperuano.pe Fuente de Internet	<1 %
40	www.osinergmin.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
41	ius360.com Fuente de Internet	<1 %
42	repositorio.uchile.cl Fuente de Internet	<1 %
43	Balarezo Valdez, Joaquin. "Planeamiento Estrategico del Sector de Generacion de Energia Electrica del Peru.", Pontificia Universidad Catolica del Peru - CENTRUM Catolica (Peru), 2020 Publicación	<1 %
44	www.caaap.org.pe Fuente de Internet	<1 %
45	repositorio.unsaac.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
46	Huerta Guerrero, Luis Alberto. "Proteccion judicial del derecho fundamental al medio ambiente a traves del proceso constitucional de amparo.", Pontificia Universidad Catolica del Peru - CENTRUM Catolica (Peru), 2020 Publicación	<1 %
47	Razuri Zarate, Maria del Pilar. "Algunas consideraciones con relacion al ejercicio de	<1 %

competencias del SENACE: del enfoque
normativo a la realidad", Pontificia
Universidad Católica del Perú - CENTRUM
Católica (Peru), 2021

Publicación

48	issuu.com Fuente de Internet	<1 %
49	www.scribd.com Fuente de Internet	<1 %
50	Angles Yanqui, Gerard Henry. "Naturaleza y alcance constitucional del consentimiento en el derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas, en los casos de desplazamiento de territorio.", Pontificia Universidad Católica del Perú - CENTRUM Católica (Peru), 2021 Publicación	<1 %
51	es.scribd.com Fuente de Internet	<1 %
52	hchr.org.mx Fuente de Internet	<1 %
53	doku.pub Fuente de Internet	<1 %
54	Ortiz Escobedo, Mariela del Carmen Paredes Delgado, Johnny Gonzalo Romero Vittorino, Gina Paola Sanchez Fustamante, Mayra Ibeth. "Plan estratégico del sector eléctrico.",	<1 %

Pontificia Universidad Catolica del Peru -
CENTRUM Catolica (Peru), 2020

Publicación

-
- | | | |
|-----------|---|----------------|
| 55 | <p>Ramos Montes, Carlos. "Problemas y posibilidades de la coordinacion en el sector publico en el proceso de consulta previa del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.", Pontificia Universidad Catolica del Peru - CENTRUM Catolica (Peru), 2020</p> <p>Publicación</p> | <1 % |
| <hr/> | | |
| 56 | <p>ebin.pub
Fuente de Internet</p> | <1 % |
| <hr/> | | |
| 57 | <p>www.mundogitano.net
Fuente de Internet</p> | <1 % |
| <hr/> | | |
| 58 | <p>Bobadilla Ruiz, Milciades Vidal Garcia Pochin, Joe Lavado Pedemonti, Javier Augusto Nunez Calderon, Fernando Augusto. "Aspectos Relevantes Para Entender e Implementar La Licencia Social Para Operar En Las Industrias Extractivas En El Peru", Pontificia Universidad Catolica del Peru - CENTRUM Catolica (Peru), 2021</p> <p>Publicación</p> | <1 % |
| <hr/> | | |
| 59 | <p>Mujica, María Rosa Alayza. "La Formación del Espacio Público y sus Efectos en la Democracia Peruana", Pontificia Universidad Catolica del Peru - CENTRUM Catolica (Peru), 2022</p> | <1 % |

Publicación

60	Galiano Gallardo, Emerson Alejandro. "No es que el camino sea difícil, es que lo difícil es el camino: El proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal en Lima Metropolitana a partir del Decreto Legislativo No.1105", Pontificia Universidad Católica del Perú - CENTRUM Católica (Peru), 2021	<1 %
Publicación		
61	manglar.uninorte.edu.co Fuente de Internet	<1 %
62	pdfcookie.com Fuente de Internet	<1 %
63	publications.iadb.org Fuente de Internet	<1 %
64	www.dar.org.pe Fuente de Internet	<1 %
65	www.yumpu.com Fuente de Internet	<1 %
66	Martinez Negrón, Jose. "Adecuación y Efectividad de los Mecanismos de Consulta Ciudadana en el Proyecto de Conversión a Gas Natural y Transformación a Ciclo Combinado de la Central Termoelectrónica Ventanilla S.A. por Cambio de Punto de	<1 %

Vertimiento del Rio Chillon al Mar en Ventanilla - Callao 2017 - 2018.", Pontificia Universidad Catolica del Peru - CENTRUM Catolica (Peru), 2020

Publicación

67 repositorio.upao.edu.pe <1 %
Fuente de Internet

68 www.peruweek.pe <1 %
Fuente de Internet

69 Reyes Gutierrez, Sandra Yvette. "Políticas de Gobierno Corporativo en la Qestion del Agua como Herramienta para Prevenir Conflictos Sociales Mineros Asociados al Agua: Casos Cerro Cerde y Quellaveco", Pontificia Universidad Catolica del Peru - CENTRUM Catolica (Peru), 2022

Publicación

70 idoc.pub <1 %
Fuente de Internet

71 sc.pcm.gob.pe <1 %
Fuente de Internet

72 Caceres Chavez, Martin Alexis | Gutierrez Zambrano, Javier Hugo | Flores Rodriguez, David Oswaldo. "Gestion de la calidad en las empresas de transmision de energia electrica en el Peru", Pontificia Universidad Catolica del Peru - CENTRUM Catolica (Peru), 2021

Publicación

-
- 73** Yanac, Luis Alberto Arellán. "El Marco Regulatorio de la Calidad del Servicio Público de la Electricidad y la Gestión de las Empresas Estatales de Distribución Eléctrica", Pontificia Universidad Católica del Perú - CENTRUM Católica (Peru), 2022
Publicación <1 %
-
- 74** docslib.org
Fuente de Internet <1 %
-
- 75** www.elperulegal.com
Fuente de Internet <1 %
-
- 76** Pretell Garcia, Pilar Geraldine. "El acceso al agua y los derechos fundamentales de los pueblos amazonicos de Loreto.", Pontificia Universidad Católica del Perú - CENTRUM Católica (Peru), 2021
Publicación <1 %
-
- 77** cybertesis.unmsm.edu.pe
Fuente de Internet <1 %
-
- 78** www.minam.gob.pe
Fuente de Internet <1 %
-
- 79** Alarcon Matta, Maria Del Carmen | Alarcon Mejia, Rocio Mercedes | Arbe Hermoza, Karla Sofia. "Plan Estrategico del Sector de Generacion de Energia Electrica Peruano con Enfoque de Economia Circular.", Pontificia

Universidad Católica del Perú - CENTRUM
Católica (Peru), 2020

Publicación

-
- | | | |
|-----------|---|----------------|
| 80 | <p>Chica Lobo, Jacqueline. "Análisis económico comparativo de tres sistemas de manejo y alimentación en hatos lecheros en la región agrícola de Arecibo", Proquest, 20111108</p> <p>Publicación</p> | <1 % |
| <hr/> | | |
| 81 | <p>www.mamacoca.org</p> <p>Fuente de Internet</p> | <1 % |
| <hr/> | | |
| 82 | <p>Humberto Campodónico, César Carrera. "Energy transition and renewable energies: Challenges for Peru", Energy Policy, 2022</p> <p>Publicación</p> | <1 % |
| <hr/> | | |
| 83 | <p>forhistiur.net</p> <p>Fuente de Internet</p> | <1 % |
| <hr/> | | |
| 84 | <p>www.ipdrs.org</p> <p>Fuente de Internet</p> | <1 % |
-

Excluir citas

Apagado

Exclude assignment

Activo

Excluir bibliografía

Activo

template

Excluir coincidencias

< 20 words

Tabla de Contenido

Introducción	21
1. Metodología de la Investigación	23
1.1 Metodología Empleada.....	23
1.2 Descripción de la Situación Problemática	23
1.3 Formulación del Problema.....	25
1.4 Hipótesis	25
1.5 Objetivos de la Investigación	26
1.6 Limitaciones	26
2. Alcances Generales sobre la Transmisión de Energía Eléctrica en el Perú	27
2.1 Breve Repaso Histórico del Sistema de Energía Eléctrica en el Perú	27
2.2 Sistema de Transmisión del SEIN	29
2.3 Plan de Transmisión	31
2.4 Contrato de Concesión SGT y Contrato de Concesión SCT	33
2.5 Concesión Definitiva y Contrato de Concesión Definitiva	34
2.6 Regulación Ambiental para Proyectos de Transmisión Eléctrica	37
2.6.1 Consideraciones Generales sobre la Regulación Ambiental	37
2.6.2 Marco Normativo de la Regulación Ambiental en Transmisión de Energía... 38	38
3. Marco Teórico.....	40
3.1 Consulta Previa.....	40
3.1.1 Antecedentes y Aproximación Teórica	40
3.1.2 Principios de la Consulta Previa.....	44
3.1.2.1 Buena Fe	45
3.1.2.2 Oportunidad	46
3.1.2.3 Interculturalidad.....	49
3.1.2.4 Flexibilidad.....	51
3.1.2.5 Plazo Razonable	52
3.1.2.6 Ausencia de Coacción o Condicionamiento a los Indígenas.....	53
3.1.2.7 Información Oportuna	54

3.1.3	Derecho a Veto y Objetivo de Llegar a un Acuerdo	55
3.1.4	Etapas del Proceso de Consulta Previa.....	58
3.1.4.1	Fase Preparatoria	59
3.1.4.2	Fase de Desarrollo	63
3.1.4.3	Fase de Implementación de Acuerdos	66
3.1.5	Medida Consultada.....	72
3.1.6	Marco Jurídico.....	73
3.2	Conflictos Socio Ambientales	79
3.2.1	Características de los Conflictos Socio Ambientales	80
3.2.2	Clasificación de los Conflictos Socio Ambientales.....	82
3.2.3	Actores de los Conflictos Socio Ambientales	82
3.2.4	Etapas de los Conflictos	84
3.2.5	Mecanismos de Solución de Conflictos Socio Ambientales	84
3.2.6	Conflictividad Socio Ambiental y Consulta Previa.....	86
3.3	Consulta Previa y Certificación Ambiental	87
3.3.1	Aproximaciones y Semejanzas de Ambos Procesos	89
3.3.2	Diferencias entre Ambos Procesos	89
4.	Análisis de la Consulta Previa en Transmisión de Electricidad.....	92
4.1	Cronología de un Proyecto de Transmisión de Electricidad	93
4.2	Diseño Actual para la Aplicación de la Consulta Previa en Transmisión de Energía 95	
4.3	Determinación de la Oportunidad para la Aplicación de la Consulta	97
4.3.1	Que la consulta sea antes de la toma de decisión final, a fin de que los pueblos puedan incidir en la elaboración de la medida que va a tener un impacto directo en su situación jurídica	98
4.3.2	Que la consulta sea anterior a que se pueda producir cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de los derechos colectivos de tales pueblos	99
4.3.3	Que la consulta sea sobre información pertinente y suficiente	103
4.4	Lecciones Aprendidas de la Aplicación de la Consulta Previa en otros Sectores 104	
4.5	Análisis de Alternativas hacia una propuesta de valor	106
4.5.1	El Plan de Transmisión.....	106

4.5.2	Contrato del Sistema de Transmisión.....	109
4.5.3	Instrumento de Gestión Ambiental.....	109
4.5.4	Concesión Definitiva	112
4.6	Determinación de la Medida Consulta y la Oportunidad de Inicio del Proceso	115
4.6.1	Medida administrativa consultada	115
4.6.2	Oportunidad del proceso de consulta previa	117
5.	Propuesta de Valor para la Aplicación Eficiente y Oportuna de la Consulta Previa en Transmisión de Electricidad.....	122
5.1	Propuesta de Valor con Cambio Normativo.....	123
5.1.1	Propuesta de Modificación Ley de Concesiones Eléctricas	124
5.1.2	Propuesta de Modificación Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas 127	
5.1.3	Propuesta de Modificación Lineamientos para la Realización de la Consulta Previa de las Actividades Energéticas	128
5.1.4	Limitaciones de la Propuesta de Valor	131
5.2	Propuesta de Valor con Incorporación al Contrato del Sistema de Transmisión 132	
6.	Conclusiones y Recomendaciones	138
6.1	Conclusiones.....	138
6.2	Recomendaciones y extensiones	139
	Referencias	140
	Anexos.....	153

Índice de Tablas

Tabla 1. Diferencias entre Contrato SGT/SCT y Concesión Definitiva.....	37
Tabla 2. Criterios para la Determinación de la Oportunidad del Proceso de Consulta Previa	49
Tabla 3. Fases del Proceso de Consulta Previa.....	58
Tabla 4. Acciones de Verificación de Criterios Mínimos para la Ejecución de la Consulta Previa	68
Tabla 5. Diferencias entre el proceso de consulta previa y la participación ciudadana en el marco de la certificación ambiental.....	90
Tabla 6. Hitos del cronograma de proyectos de transmisión de electricidad	94
Tabla 7. Plazos del Trámite de Concesión.....	95
Tabla 8. Máximos Índices de Importancia de Impactos Ambientales por Etapas del Proyecto	100
Tabla 9. Procesos de Consulta Previa Ejecutados en Generación Eléctrica.....	104
Tabla 10. Propuesta de Modificación Tabla “Electricidad”, R.M. N°. 209-2015-MEM-DM	125
Tabla 11. Inclusión de Alcance Contractual Sobre Consulta Previa.....	133

Índice de Figuras

Figura 1. Esquema de trámite para la obtención de la concesión definitiva	39
Figura 2. Criterios subjetivos y objetivos para identificar pueblos indígenas.....	60
Figura 3. Etapas de la Consulta Previa, de acuerdo con el marco legal	65
Figura 4. Fases de un Conflicto Socio Ambiental.....	84
Figura 5. Esquema de tramitación de la consulta previa en un proyecto de transmisión de electricidad.....	96
Figura 6. Cantidad de Impactos Ambientales por Etapas del Proyecto	101
Figura 7. Esquema de tramitación de consulta previa en generación eléctrica.....	105
Figura 8. Esquema de la aplicación de la consulta sobre el Plan de Transmisión	118
Figura 9. Esquema de la aplicación de la la segunda implementación de la etapa de ejecución de la consulta previa	121
Figura 10. Texto Anterior.....	135
Figura 11. Texto Anterior.....	136

Índice de Anexos

Anexo 1. Entrevistas realizadas.....	154
Anexo 2. Centrales Hidroeléctricas con procesos de consulta previa.....	164
Anexo 3. Procesos de Consulta Previa efectuados en Generación Eléctrica	165
Anexo 4. Concesiones de Transmisión Eléctrica Otorgadas entre 2015 y 2021.....	192
Anexo 5. Cantidad de Impactos Ambientales de los EIA de Proyectos de Líneas de Transmisión	194
Anexo 6. Anexo 9 del Contrato de Concesión SGT “Línea de Transmisión 220 Kv Machupicchu – Quencoro – Onocora – Tintaya y Subestaciones Asociadas”	204

Introducción

En atención a la Décimo Quinta Disposición Complementaria Transitoria y Final del Reglamento Decreto Supremo N°. 001-2012-MC, la consulta previa era un mecanismo inaplicable en proyectos de inversión para servicios públicos, lo que incluía la transmisión de electricidad; siendo que, a partir del 15 enero 2022, luego de la publicación de la sentencia recaída en el expediente A.P. N°. 29126-2018, Lima, este mecanismo es aplicable a los mencionados proyectos.

La publicación de la referida sentencia ha generado tres situaciones, por decirlo menos, problemáticas, la primera es relacionada a los proyectos que obtuvieron concesión antes de la mencionada sentencia y que en virtud de esta estarían obligados a hacer consulta previa, pese a encontrarse operando hace varios años.

La segunda situación se encuentra relacionada a los proyectos que venían tramitando su concesión definitiva en el momento de la publicación de la sentencia; y que, actualmente deberán adecuar sus cronogramas de puesta en operación, implementando un mecanismo que como hemos visto tiene serias dificultades.

En tercer lugar, se encuentran los proyectos en fase de planificación y que en un breve plazo deberán iniciar tramites de concesión. La presente investigación apunta a esos proyectos, procurando una propuesta de valor que pueda contribuir tanto a la ejecución oportuna de los proyectos, como a la implementación de un mecanismo de consulta que cumpla los estándares de eficiencia.

Asimismo, la obligatoriedad de ejecutar el proceso de consulta en proyectos de transmisión ha desnudado problemas importantes en la aplicación de este mecanismo; asociados a los plazos de ejecución, el contenido de lo consultado y las exigencias para el proceso, generando que el sector empresarial mire con recelo este procedimiento.

Esta situación resulta de suma complejidad, considerando que en palabras de la OIT la consulta previa es una acción coordinada y sistémica desarrollada por el Estado en la que se involucra a poblaciones interesadas, en aras de salvaguardar los derechos de dichas poblaciones y asegurar su integridad (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 1989).

Sobre esa base, la consulta previa es una herramienta incorporada por el derecho internacional, cuya intención es reivindicar los derechos de las poblaciones indígenas y

originarias, mediante un procedimiento que les permita formar parte en el diseño y toma de decisión de medidas administrativas o normativas dictadas por el gobierno de cada país y que sean susceptibles de generar alguna injerencia, intervención o vulneración en los derechos colectivos de las mencionadas poblaciones.

Por lo que, en un país como el Perú, el proceso consultivo puede convertirse en un aliado clave en el fortalecimiento de los vínculos entre el gobierno y los pueblos originarios e indígenas, permitiendo mitigar la conflictividad social asociado a proyectos de inversión; sin embargo, una incorrecta ejecución de la consulta puede a su vez ser un detonante de conflictividad social.

En ese sentido, será fundamental valorar los aspectos más relevantes de la consulta previa a fin de dilucidar los alcances intrínsecos del proceso, sus objetivos y fines máximos; con el objetivo de comprender la problemática enfrentada de manera holística de forma tal que la alternativa de solución brindada permita la ejecución de un proceso dinámico, eficiente, socialmente justo y sostenible.

Sobre este orden de ideas, la presente investigación ha considerado oportuno abordar conceptos ampliamente ligados a la consulta previa, como la conflictividad social y lo relacionado a participación ciudadana bajo el esquema de las certificaciones ambientales, procurando determinar la interrelación existente entre estos procesos.

Las conclusiones de esta investigación pueden ser en cierta medida desalentadores, en cuanto a los enormes retos que se deben abordar para lograr un proceso de consulta previa eficiente; sin embargo, deben tomarse como motivación en aras de promover un mecanismo justo y que alcance sus objetivos.

1. Metodología de la Investigación

1.1 Metodología Empleada

Este estudio tiene un alcance correlacional y descriptivo, con enfoque cualitativo. En tanto, el diseño investigativo es no experimental longitudinal. En cuanto a la muestra, es una de naturaleza dirigida o no probabilística.

1.2 Descripción de la Situación Problemática

La conflictividad social vinculada a la consulta previa tiene larga data en el país, y ha representado paralizaciones de proyectos emblemáticos, en los sectores hidrocarburos, electricidad, y como no, minería; al respecto, durante el 2020, la Defensoría del Pueblo peruana consignó 128 casos de conflictos socioambientales¹.

En el marco de este difícil contexto social, rige desde el año 2011, la Ley N°. 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (en adelante, Ley de Consulta Previa) reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), reglamentada mediante el Decreto Supremo N°. 001-2012-MC (en adelante, Reglamento de Consulta Previa).

En ese sentido, la Décimo Quinta Disposición Complementaria Transitoria y Final del mencionado reglamento estableció que los proyectos servicios públicos, entre los que se encuentra la infraestructura de transmisión eléctrica, que, en coordinación con los pueblos originarios o indígenas se determine un beneficio para estos, no deberán ejecutar el proceso consultivo (Ministerio del Ambiente, Decreto Supremo 001-2012-MC, 2012).

La entrada en vigor de dichas normas generó una amplia polémica en relación a si esta disposición desvirtuaba el sentido mismo de la consulta previa, evitando que se logren los objetivos que la misma promueve; incluso se iniciaron acciones legales destinadas a que se formule la consulta previa en determinados proyectos asociados a servicios públicos, entre los que se encuentra la línea de transmisión Moyobamba – Iquitos, la misma que luego de un proceso fallido de certificación ambiental, se encuentra pendiente de ejecución, sin contar con concesionario a la fecha².

¹ Reporte de Conflictos Sociales N°. 196 de la Defensoría del Pueblo del Perú, de fecha junio 2020.

² El 31.12.2014 el concesionario inició el procedimiento de certificación ambiental, el mismo que fue se desaprobó en atención a la Resolución Directoral N°. 298-2016-MEM/DGAAE del 10.11.2016. El Proyecto se adjudicó el 06.10.2014, actualmente lleva siete (07) años sin avance.

Al respecto, luego de la interposición de un recurso constitucional, la Corte Superior de Justicia de Lima en virtud a la facultad de control difuso de la constitucionalidad normativa, decidió dejar sin efecto la Décimo Quinta Disposición Complementaria Transitoria y Final del Reglamento³.

En este nuevo escenario, los proyectos de infraestructura destinados a servicios públicos se encuentran sujetos a formular, planificar y ejecutar el proceso de consulta previa.

Sobre este aspecto, a partir de la sentencia en mención, entra en aplicación el artículo primero de la Resolución Ministerial N°. 350-2012-MEM-DM y su modificatoria, la Resolución Ministerial N°. 209-2015-MEM/DM; esta norma determina la oportunidad de ejecutar la consulta previa en proyectos transmisión, generación y distribución eléctrica, siendo dicha oportunidad antes del otorgamiento de la concesión. (Ministerio de Energía y Minas, 2012, 2015).

Cabe indicar que, si bien el trámite de consulta previa toma como referente el mismo acto administrativo, tanto para las actividades de transmisión, generación y distribución; esto no se materializa en el mismo momento, en relación con el cronograma de ejecución de cada tipo de proyecto.

Para ser más específico, es preciso tener en consideración la Ley N°. 25844, Ley de Concesiones Eléctricas (en adelante, LCE), la cual determina que para proyectos de generación y distribución se requiere siempre contar con concesión eléctrica; sin embargo, los proyectos de transmisión únicamente la requieren cuando comprendan predios del Estado; en este contexto, un proyecto de transmisión puede iniciar la construcción incluso sin contar con solicitud de concesión (Presidencia de la República del Perú, Decreto Legislativo 25844, 1992).

Por lo que, la implementación de esta disposición resulta sumamente contradictoria considerando el cronograma de desarrollo de un proyecto de infraestructura eléctrica, el cual, para el inicio de su construcción, solo necesita, el contrato de concesión (documento totalmente distinto a la concesión definitiva) y la aprobación de la certificación ambiental aplicable; siendo el trámite de concesión definitiva requisito para la puesta en operación

³ Decisión expedida mediante Sentencia A.P. N°, 29126-2018, Lima. Emitida el 24 de octubre de 2019 y publicada el 25 de enero de 2022.

comercial de la línea de transmisión de servicio público, y no para su construcción o la gestión del instrumento ambiental aplicable.

En línea con lo descrito, dado lo retador de los cronogramas de implementación de proyectos de infraestructura eléctrica y su carácter de servicio esencial, la construcción de estos suele iniciar inmediatamente después de la obtención de la autorización ambiental pertinente, por lo que bajo el marco normativo aplicable, la consulta previa se realizará cuando los proyectos ya se encuentran en construcción, afectando la naturaleza intrínseca de la misma, orientada a ser un mecanismo participativo anterior a la ejecución de la actividad consultada.

En virtud de estas consideraciones, el presente documento centrará la atención en los proyectos de transmisión eléctrica que aún se encuentran en etapa de planificación y que en el corto y mediano plazo requerirán de una concesión definitiva, los cuales son fundamentales para la correcta ejecución y abastecimiento del suministro eléctrico en todo el país.

El contexto normativo y social actual reclama, en ese sentido, una revisión integral e inmediata, de manera que la ley no se contraponga al fin supremo de la institución que regula y que la consulta previa cumpla sus objetivos, sobre todo en aras de evitar que se vulneren los derechos de las poblaciones originaria y la naturaleza del procedimiento consultivo.

Esto evidencia un enorme reto para el sector, ya que, el propio nombre del mecanismo la define como “previo”; por lo que es necesario determinar cuál es el momento oportuno para ejecutar la consulta previa en proyectos orientados a la transmisión eléctrica en el país; entendiendo tanto los objetivos de este proceso como los retos logísticos y de ingeniería que enfrenta el desarrollo de la transmisión de electricidad, así como la importancia de los mismos, para el abastecimiento de un servicio público esencial.

1.3 Formulación del Problema

¿Determinar cuál es el momento oportuno para realizar la consulta previa en proyectos de transmisión de electricidad en el Perú?

1.4 Hipótesis

El momento oportuno que permite alcanzar un proceso de consulta eficiente es antes del inicio de la construcción de la infraestructura eléctrica.

1.5 Objetivos de la Investigación

Determinar el momento oportuno que permite alcanzar un proceso consultivo más eficiente, dentro del sector eléctrico, específicamente en proyectos de transmisión de energía eléctrica, brindando una propuesta de lineamientos normativos y operativos.

1.6 Limitaciones

- La ausencia de casos prácticos de aplicación y ejecución de la figura de consulta previa en proyectos de transmisión eléctrica en el Perú.
- La ausencia de investigaciones y bibliografía específica en relación con la consulta previa en el Perú específicamente en proyectos del sector electricidad.

2. Alcances Generales sobre la Transmisión de Energía Eléctrica en el Perú

Actualmente resulta imposible imaginar el mundo sin electricidad, la misma es indispensable para que se pueda llevar a cabo la vida como es hoy en día.

En ese sentido, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas (OSINERGMIN, 2016, p.18) precisa que el servicio eléctrico se traduce en un proceso clave no solo para la atención de la vida cotidiana de los usuarios típicos del servicio, sino también para el funcionamiento de todo el aparato industrial; en ese sentido la electricidad no es solo un servicio aislado; sino es una fuente que promueve el desarrollo económico y mantiene la economía actual en funcionamiento, garantizando la satisfacción de los intereses del país.

2.1 Breve Repaso Histórico del Sistema de Eléctrico en el Perú

El Perú tiene un primer acercamiento con la energía eléctrica se tiene en el año 1886, a través del alumbrado público que comprendió la Plaza de Armas de Lima y calles aledañas. Para inicios del Siglo XX se fundaban las primeras compañías relacionadas al abastecimiento de electricidad en Lima, Callao y Arequipa (Ministerio de Energía y Minas [MINEM], 2010).

El mencionado abastecimiento eléctrico era bastante limitado, centrandose la distribución de la energía en las grandes ciudades y dejando las zonas rurales y los puntos más alejados del país sin abastecimiento del servicio; asimismo, en su mayoría las redes de distribución y transmisión de la matriz eléctrica pertenecían al Estado peruano.

En atención a esta situación, a inicios de los años 90 el Perú da el salto hacia la transformación energética con el establecimiento de políticas liberales en el sector; transferencias de empresas estatales de electricidad; la dación de una ley específica para el sector eléctrico; y, la creación de organismos reguladores. (Osinermin, 2016).

Sin embargo, como lo han señalado Rosellón y Ruiz (2011) la reforma realizada en el año 1992 con la dación de la LCE no generó suficientes incentivos en el mercado, ni facilidades para la transmisión.

Al respecto, tanto la LCE como su Reglamento, el Decreto Supremo N°. 009-93-EM, regulan las tres etapas del sistema eléctrico; transmisión, distribución y la etapa inicial generación; y a su vez, regulan los entes rectores del sector, el modelo económico aplicable, y los incentivos a cargo del Estado para fortalecer el sistema (MINEM, Decreto Supremo 009-93-EM, 1993).

Mas como se ha señalado, con la práctica se fue determinando que la LCE y su Reglamento dejaban algunos aspectos claves fuera y que el propio modelo económico tenía deficiencias que ponían en riesgo la correcta operación del servicio.

Es así que el proceso de reforma continuó, con lo que se conocería como la segunda reforma eléctrica, mediante la promulgación de la Ley N°. 28832, Ley para Asegurar el Desarrollo Eficiente de la Generación Eléctrica (en adelante, Ley de Eficiencia Eléctrica), mediante la cual se determinan parámetros marco respecto de la interacción de los procesos de generación, transmisión y distribución eléctrica, el cual había presentado considerables deficiencias, hasta el punto de ser declarado en emergencia en diciembre de 2006 (Congreso de la República del Perú, 2006).

El objetivo de la mencionada ley fue establecer reglas en cuanto a la interacción de las actividades de transmisión, generación, y distribución de electricidad, dentro del Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (en adelante, SEIN) declarando de interés público y determinando como una responsabilidad estatal el abastecimiento del suministro eléctrico, el cual además debe ser suficiente, oportuno y sobre todo eficiente (Congreso de la República del Perú, Ley 28832, 2006, Artículo 2).

En cuanto al tema objeto de estudio, es decir, la transmisión de energía eléctrica se establece que es un sistema centralizado cuya planificación recae íntegramente en el Estado, quien a través de sus órganos especializados deberá diseñar el modelo de transmisión con base en la demanda actual y futura.

Como señalan Sausa y Tenorio (2017) en el año 2006 con la incorporación de la Ley de Eficiencia Eléctrica se determina la obligación estatal de planificar la transmisión eléctrica mediante metodologías claramente establecidas debiendo ser esta planificación vinculante y de obligatorio cumplimiento permitiendo garantizar el abastecimiento del servicio.

Esta norma y sus accesorias han permitido que en la actualidad el Perú cuente con un sistema de suministro eléctrico, confiable, seguro, tal es así que, en 1960 la situación del abastecimiento de energía del Perú era preocupante, siendo que la demanda superaba la oferta (MINEM, 2007); pese a ello, actualmente se ha logrado el abastecimiento eléctrico

eficiente, contando con una oferta disponible de 10,867 MW respecto de una demanda de 6,960 MW, y una reserva de 56%⁴.

Al respecto mediante el Informe COES/DP-01-021, el Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional ha precisado que la ejecución en el SEIN es normal, sin trasgresiones en tensión en barra o sobrecargas de los transformadores o las líneas de transmisión, y mejor aún, sin operación fuera de los límites reactivos de los equipos automáticos de compensación reactiva. (COES, 2021)

Por lo que, el sistema además de abastecer un amplio porcentaje de la demanda actual es un sistema confiable y que viene funcionando dentro de los límites de su capacidad de manera normal.

Sin lugar a duda, esta evolución en el sistema de energía eléctrica en el Perú obedece a diversos factores; entre los que encontramos, voluntad política orientada al cambio, trazabilidad y continuidad en el cambio y los procesos, participación integrada y planificada del Estado y el sector privado.

En ese orden de ideas, existen una serie de instituciones y figuras que son fundamentales para el funcionamiento del SEIN; y a continuación se formulará un breve análisis y descripción de estas.

2.2 Sistema de Transmisión del SEIN

Como señala Neydo Hidalgo en la introducción del texto Tejedores de Luz, hasta 1994 la ejecución de la transmisión eléctrica se encontraba vinculada a la generación y distribución, siendo que su rol se vio opacado por las grandes centrales hidroeléctricas (cuya logística e inversión es mucho mayor a la de una línea de transmisión), asimismo precisa que no se ha valorado los grandes esfuerzos que han implicado la construcción de los sistemas de transmisión y las historias personales que se encuentran detrás de este tipo de proyectos (Hidalgo, 2007).

Sobre el particular, el rol del sistema de transmisión es indispensable ya que si bien la infraestructura de generación eléctrica, sobre todo en el caso de la generación hidroeléctrica, puede representar grandes retos de ingeniería, los proyectos de transmisión también implican

⁴ Información obtenida del Reporte de Inflación, junio 2021 formulado por Banco Central de Reserva del Perú.

grandes esfuerzos logísticos, especialmente en un país con una geografía tan diversa como el Perú, en donde la accesibilidad y las condiciones climáticas representan grandes desafíos.

Entre la década de 1990 y 2000, el sistema eléctrico peruano se encontró con serias deficiencias, entre ellas, la falta de incentivo de los privados a invertir en redes de transmisión, ello sobre todo porque, el modelo económico aplicable al sector no garantizaba la recuperación de las inversiones (Rosellón & Ruiz, 2011).

Sobre este aspecto Rosellón y Ruiz (2011) además precisan que la transmisión de energía en dicha época encontró principalmente dos problemas; el primero relacionado al sistema el cual era deficiente y no atendía a los requerimientos del mercado, y el segundo asociado a la planificación y la incertidumbre generada por el Sistema Económico Adaptado, en el cual no existía un sistema de planificación de las necesidades de crecimiento de la red de transmisión.

Es preciso tener en cuenta que hasta el inicio del siglo XXI los sistemas Interconectados Centro-Norte y Centro-Sur se encontraban aislados, siendo interconectados a partir de la construcción del proyecto de transmisión Mantaro – Socabaya, y con el cual se daría inicio al SEIN; por lo que, las deficiencias señaladas por Rosellón y Ruiz (2011), en efecto fueron parte del antiguo diseño del sistema eléctrico peruano.

Al respecto, con la Ley de Eficiencia Eléctrica del año 2006 se regula el Sistema de Transmisión del SEIN, el cual comprende una red de líneas de transmisión interconectadas entre sí y que permiten el abastecimiento confiable de energía eléctrica en todo el país.

Según Dammert et al. (2011), sobre la transmisión eléctrica en el país esta se realiza mediante el SEIN, sistema que engloba las actividades del sector electricidad y sus instalaciones las cuales se interconectan por medio de las líneas de transmisión.

A su vez, los autores precisan que la interconexión de la transmisión, permite tener cuatro ventajas claves; a) mayor confiabilidad del suministro, ya que, no solo se consume la energía de un punto cercano sino que la interconexión permitirá el abastecimiento desde otro punto; b) mayor eficiencia, la interconexión permite una mejor asignación de la energía producida, c) mayor electrificación, se logra la ampliación del suministro permitiendo brindar el servicio a más usuarios; y d) precios menores y menos volátiles, ya que se cuenta con toda una red de abastecimiento de electricidad con diferentes matrices energéticas (Dammert et al., 2011).

En ese orden de ideas, a las luces de las fortalezas de tener un sistema interconectado de transmisión de energía, la Ley de Eficiencia Eléctrica establece dos sistemas; el Sistema Garantizado de Transmisión (en adelante, SGT) este se encuentra conformado por aquellas instalaciones eléctricas que tanto su construcción como concesión son producto de una licitación ejecutada por el Estado y forman parte del plan de transmisión (Congreso de la República del Perú, Ley 28832, 2006).

En tanto, el Sistema Complementario de Transmisión (en adelante, SCT) comprende los proyectos ejecutados por iniciativa privada, que no integran el plan de transmisión y además pueden viabilizar la transferencia de energía a usuarios libres (Congreso de la República del Perú, Ley 28832, 2006).

Corresponde precisar sobre este extremo, que en el Sistema de Transmisión del SEIN además se tiene en cuenta el Sistema Principal de Transmisión y el Sistema Secundario de Transmisión, estos son los equivalentes al SGT y al SCT respectivamente, para aquellos proyectos construidos previo a la emisión y vigencia de la Ley de Eficiencia Eléctrica.

Sobre este extremo, si bien la Ley de Eficiencia Eléctrica, establece que la transmisión de energía para el Sistema de Transmisión del SEIN se ciñe a los establecido en el plan de transmisión eléctrico, y en consecuencia, solo pueden integrarse al SEIN aquellos proyectos construidos por iniciativa del Estado o por iniciativa privada previa validación estatal; deja abierta la posibilidad para que aquellos que así lo desean puedan abastecerse de energía eléctrica adquiriéndola directamente de los generadores, para lo cual podrán incluso, construir sus propias líneas de transmisión (Congreso de la República del Perú, Ley 28832, 2006).

Ante esto se tiene que podrán existir proyectos de transmisión de energía que pertenezcan o no al Sistema de Transmisión del SEIN; es importante, tener clara esta distinción, ya que, los proyectos que forman parte del desarrollo del presente análisis son los comprendidos en el Sistema de Transmisión del SEIN; ello, debido a que estos proyectos son considerados un servicio público y en consecuencia se encuentre inmerso en la problemática materia de análisis.

2.3 Plan de Transmisión

La transmisión de energía eléctrica resulta sumamente particular ya que, por ahora, la tecnología solo permite que esta sea transportada a través de cables que la llevan desde un

punto hasta otro; a su vez, el gran costo de almacenar la electricidad hace que el proceso de transmisión sea una actividad continua e ininterrumpida.

Asimismo, la creciente expansión de las ciudades y las condiciones necesarias para la generación de electricidad, hacen que existan distancias considerables entre los puntos de generación de la electricidad y los puntos de distribución de esta, reforzando el papel clave de la transmisión eléctrica.

Al respecto Sausa y Tenorio (2017) precisan que, el aprovechamiento de la energía eléctrica es una actividad de suma complejidad, en atención a ello, una planificación estratégica es clave para el éxito de la actividad; asimismo es necesario que dicha planificación sea interinstitucional y desde diversos campos de conocimiento.

Por su parte Bolaños indica que el reto para la planeación de la transmisión de la energía se encuentra en abordar las restricciones del sistema a través de un plan que permita alcanzar los objetivos al menor costo (Bolaños & Correa, 2013).

Esta compleja realidad fue recogida por la Ley de Eficiencia Eléctrica, cuyo artículo 21° establece que el Plan de Transmisión es elaborado cada dos años por el COES; bajo la revisión del Osinergmin y aprobación del ente rector del sector eléctrico, el Minen; debiendo ser actualizado cada dos años (Congreso de la República del Perú, Ley 28832, 2006, Artículo 21).

Como ya se ha mencionado la segunda reforma eléctrica en el Perú vino de la mano de la mencionada ley, y uno de los principales cambios de esta reforma consiste en la centralización de la planificación del desarrollo de la transmisión de energía la misma que se encuentra al cargo del COES (Rosellón & Ruiz, 2011).

En ese orden de ideas, el Decreto Supremo N°. 027-2007-EM mediante el cual se aprueba el Reglamento de Transmisión establece entre sus artículos 13° y 19° los objetivos, alcances y requerimientos del Plan de Transmisión, abordando el complejo reto de la planificación en la transmisión eléctrica (Ministerio de Energía y Minas, 2007).

Es de relevancia precisar, que el Plan de Transmisión, busca un crecimiento armónico y ordenado del Sistema de Transmisión del SEIN, evitando sobre abastecimiento en algunas zonas y desabastecimiento en otras. A su vez, diseña un mecanismo que promueve la

inversión privada y la competencia entre los privados que buscan ejecutar los proyectos en cuestión.

En ese sentido, es posible entender que el Plan de Transmisión es una guía vinculante y de obligatorio cumplimiento, en la cual se detallan las infraestructuras necesarias para la correcta operación del servicio de transmisión, las fechas en las que las mismas deben ser licitadas y las fechas en las que deben entrar en operación.

El Reglamento antes citado, también, establece que los proyectos contenidos en el Plan de Transmisión serán puestos a licitación por el MINEM, quien se encuentra facultado a delegar esta actividad a la Agencia de Promoción de la Inversión Pública (en adelante, Proinversion).

A su vez, en concordancia con la Ley de Eficiencia Eléctrica, se determina que los titulares ganadores de la licitación deberán suscribir un contrato SGT o SCT y el respectivo contrato de concesión definitiva, a excepción de los proyectos SCT que se encuentran dentro de la concesión de distribución.

Sobre este orden de ideas, el primer plan de transmisión en el Perú fue aprobado mediante Resolución Ministerial N°. 552-2006-MEM/DM, denominándose Plan Transitorio de Transmisión para el periodo 2007-2008.

Actualmente el Plan de Transmisión vigente es el Plan 2021-2030⁵, en el cual se ha fijado 11 proyectos con naturaleza vinculante para el Sistema de Transmisión del SEIN.

2.4 Contrato de Concesión SGT y Contrato de Concesión SCT

Como se indicó en el apartado anterior, las líneas de transmisión que forman parte del SEIN, son construidas a solicitud del Estado Peruano o con previa autorización de este.

Las líneas del SGT son adjudicadas mediante un trámite de licitación que promueve asociaciones público-privadas para el diseño, construcción, mantenimiento y operación de la infraestructura.

En tanto para las líneas del SCT también podrán suscribirse este tipo de contratos con el Estado, siempre que la naturaleza de la instalación así lo permita.

⁵ Plan de Transmisión 2021-2030, validado por Resolución Ministerial N°. 422-2020-MINEM/DM.

En ese sentido, en atención a lo previsto en el artículo 13° del Reglamento del Decreto Legislativo N°. 1362, Proinversión inicia la convocatoria para la construcción de un proyecto de transmisión de energía a instancias del ente rector de este sector, es decir, el MINEM (Ministerio de Economía y Finanzas, Decreto Supremo 240-2018-EF, Artículo 13).

Asimismo, como fija el mencionado Reglamento en su artículo 48° el resultado del proceso de licitación es un contrato el cual, según la propia definición del artículo 5° del mismo cuerpo normativo se entiende como el documento suscrito entre el inversionista y el Perú al amparo del Decreto Legislativo N°. 1362 (Ministerio de Economía y Finanzas, Decreto Supremo 240-2018-EF, Artículo 13).

El acuerdo suscrito entre el Estado y el privado es el denominado Contrato de Concesión SGT o Contrato de Concesión SCT, el cual no debe confundirse con la concesión del proyecto.

Este tipo de contrato fija, por lo general, el alcance del proyecto, la ubicación referencial del mismo, los plazos de ejecución del proyecto y las bases tarifarias que aplicaran al acuerdo.

Para los proyectos de transmisión que forman parte del Sistema Garantizado del SEIN este es el primer documento vinculante entre el titular del proyecto y el Estado Peruano.

2.5 Concesión Definitiva y Contrato de Concesión Definitiva

De conformidad con la Constitución Política del Perú, las concesiones son una forma mediante la cual el Estado genera rentas, a su vez son una forma de utilización de los recursos naturales no renovables y renovables; el artículo 66° del mencionado cuerpo normativo, además hace hincapié en que las concesiones le otorgan al titular de estas un derecho real (Congreso Constituyente Democrático, 1993).

Las concesiones son un modelo aplicado por los Estados de todo el mundo, a través del cual el Estado faculta a un tercero a utilizar recursos públicos a cambio de una contraprestación, recursos que de otra manera se verían desperdiciados ya que el Estado no cuenta con las capacidades para su aprovechamiento, las concesiones también permiten que el Estado traslade a privados el desarrollo de infraestructura de servicios públicos, siendo que el privado recibirá una contraprestación por parte del Estado por la ejecución de estas actividades.

En relación con las concesiones de servicios públicos Ruiz (2005) refiere que a través de los contratos de concesiones los estados trasladan al concesionario las facultades y responsabilidades para construir una obra, siendo que a cambio de ello el concesionario recibir un cabo que por lo general proviene de la tarifa que son pagadas por los usuarios del servicio, de esta forma el servicio brindado financia la obra ejecutada.

En efecto si bien la definición antes indicada corresponde al marco jurídico español, se aplica con bastante precisión a las concesiones de servicios públicos en el Perú, en especial a la de transmisión eléctrica.

En ese orden de ideas en el año 1992, surge la LCE, esta norma que posteriormente sería complementada por la Ley de Eficiencia Eléctrica y el Reglamento de Transmisión, regula las tres etapas de la energía eléctrica; generación, transmisión y distribución (Presidencia de la República del Perú, Decreto Legislativo 25844, 1992).

Asimismo, el artículo 3° de dicha norma establece que es necesaria concesión eléctrica para desarrollar las actividades de generación eléctrica con recursos hídricos siempre que la potencia instalada sea mayor a 500 kW; para la transmisión eléctrica cuando la línea o las subestaciones se ubiquen en predios del Estado o se requiera imponer servidumbre; para la distribución eléctrica en los casos que se trata del abastecimiento como servicio público mayor a 500 kW; y, la generación eléctrica mediante fuentes de energía renovables (Presidencia de la República del Perú, Decreto Legislativo 25844, 1992).

De esta norma se desprenden varias conclusiones interesantes; en principio que no todas las actividades vinculadas a la energía eléctrica requieren concesión, a su vez, en cuanto a la transmisión de energía eléctrica esta solo requiere concesión cuando vaya a hacerse uso de bienes de propiedad del Estado o cuando se requiera imponer servidumbre.

Por su parte la LCE en su artículo 7° refiere que las actividades que no requieren concesión pueden desarrollarse sin restricciones siempre que cumplan con las disposiciones técnicas, ambientales y culturales vigentes (Presidencia de la República del Perú, Decreto Legislativo 25844, 1992).

Es importante que se tenga en consideración que los derechos que concede esta concesión no son “sobre la electricidad”; sino sobre el uso de bienes públicos para la instalación de la infraestructura necesaria para generar, transmitir o distribuir energía eléctrica

Por su parte el Reglamento de Transmisión establece en el numeral 2.2. de su artículo 2° que, los titulares de contratos del Sistema de Transmisión deberán suscribir el correspondiente contrato de concesión definitiva, el cual es un documento que forma parte de la concesión otorgada en el marco de la Ley de Concesiones Eléctricas, por lo que, todos los proyectos de infraestructura de transmisión del SEIN deberán tramitar la respectiva concesión definitiva, incluso cuando no se encuentren en el marco de lo previsto por el artículo 3° de la LCE (Presidencia de la República del Perú, Decreto Legislativo 25844, 1992).

En relación con el contrato de concesión, este es un documento que suscriben el concedente y el concesionario, en virtud del cual se acuerda los derechos otorgados en el marco de la concesión definitiva, y si bien, se puede hacer referencia al contrato SGT/SCT, siempre que existe este antecedente, el contenido de ambos contratos es completamente distinto, en tanto el primero formaliza la asociación público-privada y el segundo recoge obligaciones asociadas al derecho otorgado.

En cuanto al trámite de concesión definitiva, el artículo 25° h) de la norma en referencia precisa que como requisitos para tramitar la concesión se deberán tener en cuenta, entre otros el documento que aprueba el instrumento de gestión ambiental. Identificación y domicilio legal del solicitante (Presidencia de la República del Perú, Decreto Legislativo 25844, 1992).

Sobre el particular, para el inicio del trámite de concesión es necesario que se cuenta con la respectiva aprobación de la certificación ambiental; en consecuencia, la concesión eléctrica se tramitará posteriormente a la obtención de la certificación ambiental y después de la ejecución de todo el proceso de análisis socio ambiental que ello implica.

Como se puede concluir del análisis formulado hasta este punto, existen amplias diferencias normativas y operativas entre el Contrato SGT/SCT y la concesión definitiva de una línea de transmisión, como se aprecia en la Tabla 1. Asimismo, resulta fundamental comprender dichas diferencias, ya que, serán determinantes en el proceso de toma de decisión respecto al actual diseño de la consulta previa en esta actividad.

Tabla 1.*Diferencias entre Contrato SGT/SCT y Concesión Definitiva*

Contrato SGT/SCT	Concesión Definitiva
Es producto de un proceso de licitación a cargo del Estado.	Se origina a solicitud del privado.
Es un acuerdo vinculante entre partes.	Es un derecho otorgado por el Estado a un privado.
Una vez otorgado el privado deberá tramitar una concesión definitiva.	Para solicitarlo no se requiere contar con contrato SGT/SCT.
Para su suscripción no se requiere contar con instrumento ambiental.	El instrumento ambiental es un requisito indispensable para solicitar el derecho al Estado.

2.6 Regulación Ambiental para Proyectos de Transmisión Eléctrica**2.6.1 Consideraciones Generales sobre la Regulación Ambiental**

La regulación ambiental es una disciplina relativamente moderna en el Perú, especialmente para los proyectos de inversión privada.

Las primeras aproximaciones de una regulación ambiental en el Perú se tuvieron en la década de los 60 mediante la implementación de la Oficina Nacional de Recursos Naturales.

En esos años, las principales funciones de esta oficina se centraban en la administración de recursos naturales, más que en la evaluación de impactos ambientales, como señala el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE, 2016) para el año 2016 los instrumentos ambientales en el Perú tenían una antigüedad aproximada de 20 años.

Como precisó Pulgar-Vidal (2008) una de las principales discusiones, en torno a la evaluación ambiental, era el rol que tenía la autoridad ambiental, ya que, por mucho tiempo la misma recayó en los sectores que promovían los proyectos de inversión lo cual no garantizaba la imparcialidad en la evaluación; sin embargo, el actual sistema de gestión ambiental se ha solidificado ganando independencia y autonomía.

El Senace es la entidad que dirige y guía del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, SEIA), y si bien aún hay sectores que mantienen el proceso de evaluación de

sus instrumentos ambientales, el proceso de transferencia se viene dando de manera progresiva y sólida.

Sobre este orden de ideas, la certificación ambiental es un proceso en el que se evalúa la interacción de un proyecto de inversión con el medio ambiente a fin de identificar los impactos ambientales perjudiciales que este pueda ocasionar y a partir de ahí mitigar dichos impactos (SENACE, 2016).

En ese sentido, los procesos de transmisión de energía eléctrica, por sus características, siempre requerirán de un instrumento de gestión ambiental previo a ejecutarse su construcción, sobre el particular existe un marco normativo específico para dicha actividad, el cual se analizará en el siguiente apartado.

2.6.2 Marco Normativo de la Regulación Ambiental en Transmisión de Energía

Como se ha indicado en párrafos precedentes, el requisito clave para el inicio del trámite de concesión eléctrica es la certificación ambiental, esta gestión es regulada por la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA), Ley N°. 27446, su Reglamento, Decreto Supremo N°. 019-2009-MINAM; y el Reglamento de Protección Ambiental en Actividades Eléctricas (en adelante, RPAAE), Decreto Supremo N°. 014-2019-EM (Congreso de la República del Perú, Ley 27446, 2001; Ministerio del Ambiente, Decreto Supremo 019-2009-MINAM, 2009; Ministerio de Energía y Minas, Decreto Supremo 014-2019-EM, 2019).

Tanto la Ley del SEIA como su norma reglamentaria determinan que la certificación ambiental es un requisito indispensable para la construcción de cualquier proyecto susceptibles de generar impactos en el ambiente (Congreso de la República del Perú, Ley 27446, 2001; Ministerio del Ambiente, Decreto Supremo 019-2009-MINAM).

Mientras que, el RPAAE establece los procedimientos específicos para la clasificación de los instrumentos del sector eléctrico, así como el trámite de evaluación según el tipo de categoría (Ministerio de Energía y Minas, Decreto Supremo 014-2019-EM, 2019).

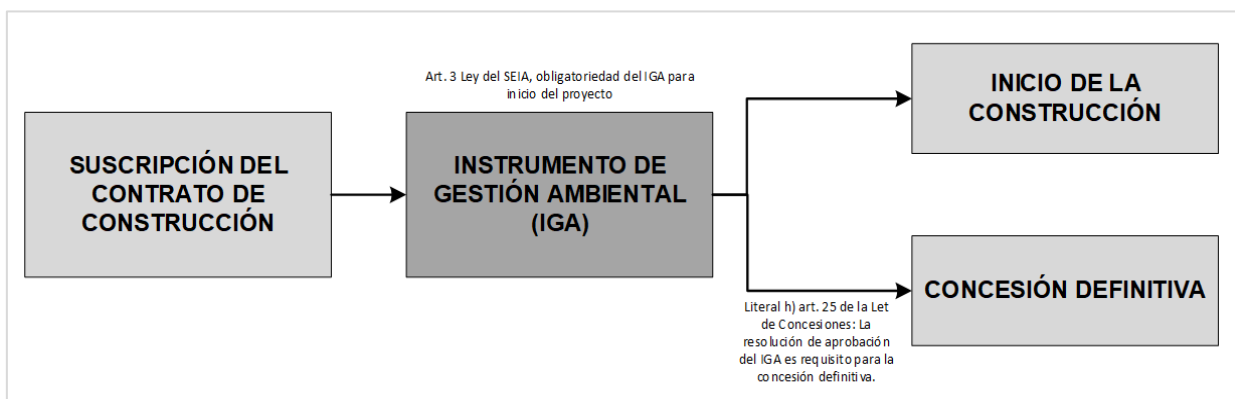
Asimismo, tanto la norma reglamentaria de la Ley 27446, como el Decreto Supremo 014-2019-EM, establecen que para la tramitación del instrumento de gestión ambiental bastará con contar con la información de factibilidad del proyecto de inversión; en ese sentido, no establecen que deban certificarse los proyectos con contrato de asociación público-privada suscrito, o proyectos con algún tipo de concesión, simplemente se exige el nivel de

factibilidad de estos (Congreso de la República del Perú, Ley 27446, 2001; Ministerio de Energía y Minas, Decreto Supremo 014-2019-EM, 2019).

En atención al análisis bibliográfico y legal formulado hasta este punto resulta viable identificar las distintas etapas de un proyecto de transmisión de energía hasta la obtención de su concesión y su interrelación con la gestión ambiental, este esquema se muestra en la Figura 1 donde se presenta el detalle del trámite de concesión eléctrica para la transmisión de energía, en dicha figura se ha omitido el proceso de consulta previa, por fines didácticos, siendo que la misma se desarrollará en los próximos capítulos.

Figura 1.

Esquema de trámite para la obtención de la concesión definitiva



3. Marco Teórico

3.1 Consulta Previa

Para abril del año 2022, 15 países latinoamericanos habían ratificado el Convenio 169 de la OIT, siendo México⁶ el primer país de Latinoamérica en ratificar el Convenio, mientras que el primer país de Sudamérica fue Colombia⁷.

El Perú encuentra su adhesión a este convenio en 1995; sin embargo, la Consulta Previa, institución que surge a razón del convenio en mención; aún es una institución joven en el Perú, cuya regulación ha dejado vacíos históricos, que han contribuido con la conflictividad social del país.

En el presente capítulo no solo se tendrá una aproximación teórica al concepto, sino también a la institución jurídica que es hoy la que genera en el Estado el deber de consultar.

3.1.1 Antecedentes y Aproximación Teórica

A partir del auge de las actividades de extracción de recursos y de gran infraestructura en territorios con presencia de pueblos indígenas, como Latinoamérica, se empezaron a visibilizar los problemas que podían surgir de una visión monocultural producto de la independencia colonial en esta región del mundo.

Como señala César Gamboa (2013), este tipo de problema se origina cuando las ideas preconcebidas en el plano político y de planificación, así como las jerárquicas normativas y la propia estructura de poder, segregan a los pueblos indígenas incluso desde el momento mismo de la concepción de las instituciones.

Está es una lectura de la situación que se venía asentando a lo largo de los años, y por lo que múltiples organismos internacionales empezaron a reconocer los derechos de las poblaciones originarias, tribales e indígenas, en ese sentido, en el año 1957, la OIT decide formular el Convenio 107, en relación con poblaciones indígenas y tribales.

Este texto promueve, principalmente, la creación de planes de integración de los pueblos tribales o semitribales a la vida de sus respectivos países, buscando mejorar las condiciones

⁶ Ratificó el Convenio 169 el 5 de setiembre de 1900.

⁷ Ratificó el Convenio 169 el 7 de agosto de 1901.

de vida y evitando sobre todo la segregación; como señala Viana (2016) el enfoque del Convenio 107 era integracionista.

Sin perjuicio de ello, este convenio prevé la posibilidad de reubicar a las poblaciones de sus tierras, entre otras, por razones previstas en la Ley, y no incorpora herramientas para la participación de los pueblos en los procesos de decisión del Estado en cuanto aquello que los afecta, más allá de promover la prevalencia de la costumbre de los pueblos en la medida de lo posible.

Ante esta situación y la evidente desatención de los Estados a las poblaciones originarias e indígenas, para el año 1989 la OIT celebra el Convenio 169, que reconoce una serie de derechos fundamentales de los pueblos, entre ellos, el derecho sobre el uso de sus tierras, haciéndolos participes del uso de los recursos que se encuentren en estas y la promoción de la educación priorizando las costumbres y necesidades de cada pueblo (OIT, 1989).

Asimismo, una incorporación clave es la obligación de los Estados miembro de hacerse cargo de la responsabilidad de implementar una acción coordinada y sistemática que permita el involucramiento de los pueblos originarios e indígenas en la vida de los Estados, en aras de proteger los derechos de estos pueblos y garantizar la primacía de su integridad (OIT, 1989).

Si bien, el Convenio 169 no usa el término “consulta previa”, es este el documento que establece la obligación de los países de formular consulta a las poblaciones originarias e indígenas de determinados territorios cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos; y, por lo tanto, es considerado como el documento origen para la regulación de lo que hoy se denomina consulta previa (OIT, 1989).

Sobre este orden de ideas, el gobierno peruano ratificaría el Convenio 169 en el año 1995, incorporándolo así, en el derecho nacional, posteriormente en el año 2012 se promulgaría la Ley N°. 29785, Ley de Consulta Previa.

Mediante esta norma el Perú define legalmente a la consulta previa como “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.” (Congreso de la República del Perú, 2012, Ley 29785, Artículo 2).

Como se aprecia, la norma peruana define este proceso consultivo dándole la calidad de derecho de las poblaciones indígenas y originarias y resalta su condición de preliminar; al respecto tratándose de una norma que genera un derecho, sin lugar a duda el máximo intérprete de la Constitución Peruana, el Tribunal Constitucional (en adelante, TC), se ha pronunciado en la materia, en sendas jurisprudencias.

El TC (2010) le otorga a la consulta la calidad de garantía jurídica, considerando que la misma es un instrumento para una amplia tutela de los intereses de los pueblos que deben ser consultados (Expediente 0022-2009-PI/TC, p. 9).

Sin perjuicio de lo anterior, Viana (2016) hace una crítica importante al Convenio 169, considerando que la propia configuración de este propició la creación de un mecanismo de participación débil y que no generara demasiada preocupación en la industria o en los Estados.

La lectura de Viana (2016) es bastante acertada, en la medida que aún existe una amplia discusión sobre los alcances de la consulta previa, el consentimiento informado y en libertad y el alcance e injerencia de las poblaciones consultadas en cuanto a la determinación de la viabilidad o no de lo consultado.

Sobre este punto además coinciden los autores en precisar que, si bien la consulta previa puede ser un acercamiento en miras de una reivindicación de los derechos de los pueblos originarios e indígenas, aún queda mucho camino con recorrer; por ejemplo, en la definición e identificación de que es un pueblo indígena y originario; así como, en la propia implementación del proceso y la voluntad política para el éxito de este. (Viana, 2016; Gamboa, 2013; Fundación para el Debido Proceso Legal, 2015; TC, 2010).

En atención a ello, es oportuno compatibilizar las definiciones legales antes presentadas con algunos conceptos que ha dado la doctrina en los últimos años y que permiten se interiorice mejor el concepto de consulta previa, entendiendo sus limitaciones; así como el fin intrínseco de la misma.

Sobre este extremo, la Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH, 2013) precisa que, el proceso consultivo debe entenderse como una institución jurídica producto de la legislación internacional, cuyo objetivo es conservar la existencia cultural y física de aquellas poblaciones que a lo largo de la historia han sido víctimas de marginación y persecución por

parte de las propias autoridades estatales, es decir los pueblos originarios, indígenas y tribales.

Por su parte, Mutsios (2020) formula una serie de acotaciones en relación a la consulta que pueden resumirse en los siguientes puntos, es el Estado quien se encuentra obligado a implementar el proceso, son plausibles de ser consultados los pueblos tribales o indígenas que podrían verse impactados por la medida que busca implementar el Estado; el Estado deberá ejecutar la consulta siempre que alguna medida sea plausible de generar afectación a los sujetos de la consulta: y finalmente, determina como objetivo de la consulta que se obtenga el consentimiento sobre aquello que es consultado.

La Defensoría del Pueblo del Perú, es de las instituciones nacionales que más textos ha generado en torno a la consulta previa, promoviendo su correcta aplicación y comprensión. Esta institución define a la consulta como un derecho de las poblaciones originarias y tribales que obliga al aparato estatal a consultarles sobre aquellas medidas administrativas o legislativas que pudieran impactarles, de manera previa a su implementación.

A su vez, la Defensoría hace ciertas precisiones respecto a la responsabilidad en la aplicación de la consulta precisando que, deberá ejecutarse por el ente estatal designado legalmente para ejecutar el mencionado proceso (Aedo & Bustamante, 2017).

De los conceptos analizados se puede entender que la consulta previa es un derecho colectivo que poseen los pueblos originarios, y que les permite participar en un proceso de diálogo intercultural que genere garantías respecto de su participación e inclusión en los procesos de adopción de decisiones del Estado y en la dación de medidas emitidas con deferencia de los derechos colectivos, siendo esta una responsabilidad y deber estatal.

Asimismo, se debe comprender que la consulta previa, no tiene como finalidad ser un paso adicional en la emisión de una medida administrativa o legislativa, ni mucho menos tornarse en una barrera burocrática; sino que esta institución busca reivindicar a las poblaciones originarias, haciéndolos partícipes de las decisiones políticas y económicas del país del que forman parte e involucrándolos en la gestión para decidir sobre aquello que puede afectarlos.

En palabras del propio TC (2010), las medidas del Convenio 169 pretenden “una reivindicación en clave de inclusión de los pueblos indígenas” (Expediente 0022-2009-PI/TC, p. 9).

Es importante cimentar estos conceptos que serán claves a lo largo de la investigación; pues si bien será la definición normativa la que marcará el horizonte hacia cualquier propuesta de solución al problema planteado, resulta fundamental entender el trasfondo y el espíritu del proceso de consulta en miras de una aplicación eficiente.

3.1.2 Principios de la Consulta Previa

Con base a las definiciones antes estudiadas puede inferirse determinados principios que guían la consulta previa y que serán fundamentales para su interpretación y aplicación.

Como se ha precisado en párrafos precedentes el Convenio 169 de la OIT es un instrumento normativo de referencia bastante general, en el cual, no se hace mención del término consulta previa, y mucho menos se detalla los principios de esta.

Sin perjuicio de ello, diversos autores coinciden en que los principios de la consulta previa se desprenden de un análisis holístico e integrado del contenido mismo del Convenio 169 de la OIT (Aedo & Bustamante, 2017; TC, 2010; Mutsios, 2020).

En ese orden de ideas la sentencia del expediente TC 0022-2009-PI/TC, establece para la consulta previa que debe contar con 5 elementos o características fundamentales; entre los que se encuentran la flexibilidad, la implementación previa del proceso de consulta, el objetivo de alcanzar un acuerdo, la transparencia y la buena fe (TC, 2010, Expediente 0022-2009-PI/TC, p. 9).

Es oportuno tener en cuenta que la mencionada sentencia fue emitida en el año 2010, es decir de antemano a la publicación de la Ley de Consulta Previa; en torno además a los hechos del denominado Baguazo⁸, conflicto socioambiental que evidencio las marcadas diferencias culturales en el Perú.

Para el año 2012 se emitiría la tan esperada Ley de Consulta Previa, que no solo definiría el concepto de consulta si no que estructuraría el proceso a seguir para la consulta previa y definiría los principios que rigen la misma.

La norma mencionada contempla 7 principios, los cuales al encontrarse en una norma tienen una definición bastante escueta y puntual, por lo que, para la presente investigación se tomará

⁸ Conflicto socioambiental producido en 2009, a razón de los reclamos de los pueblos Wampis y Awajún, respecto de un grupo de Decretos Legislativos que perjudicaban sus territorios y que fueron emitidos sin someterlos a consulta previa. El conflicto costó la vida de 33 personas, entre ellos 23 policías y 10 civiles.

en cuenta la clasificación propuesta por la ley procurando un análisis desde la doctrina y la experiencia que se ha ganado en la materia en los últimos 10 años.

3.1.2.1 Buena Fe

En relación con la característica específica de la buena fe, el TC determinó que está se presenta en los tres momentos claves de la consulta que son; la implementación de la medida, la consulta como tal y la determinación de la afectación directa (TC, 2010, Expediente 0022-2009-PI/TC, p. 10).

Para la Ley de Consulta Previa la buena fe es la responsabilidad de las entidades estatales de considerar las posiciones de las poblaciones originarias e indígenas en un ambiente de respeto entre las partes, seguridad y colaboración (Congreso de la República del Perú, 2012, Ley 29785, Artículo 4).

Si bien la definición normativa aproxima a una obligación estatal, se debe considerar que la buena fe trae consigo el respeto mutuo, por lo que será un principio que deberá aplicarse en la actuación de todas las partes involucradas en el proceso consultivo; ello, sin perjuicio, de que la relación entre las partes que participan del proceso de consulta es asimétrica, siendo el Estado quien tiene una mejor posición en cuanto a poder e información; y por tanto, es quien debe velar por la prevalencia no solo de la buena fe; sino también los otros principios del proceso.

Con relación al punto anterior la Fundación para el Debido Proceso (2015) coincide en que la buena fe es un principio de cumplimiento principalmente estatal, asimismo, Aedo y Bustamante (2017) y Ruiz (2011) coinciden en que la buena fe es el principio central y por qué no, el más importante en el proceso de consulta previa.

Por su parte, el TC ha precisado que la buena fe se traduce en diversas acciones concretas como que, el funcionario que prevea que una medida es susceptible de afectar a los pueblos indígenas deberá comunicar a la autoridad competente para que se inicie la actividad consultiva (TC, 2010, Expediente 0022-2009-PI/TC, p. 10).

Asimismo, la buena fe también se traduciría en la orientación del proceso a llegar a un consenso, sobre ello se entiende que el proceso no debe ser un mero instrumento informativo o peor aún un formalismo, sino que debe velar por los objetivos máximos de la consulta y conducirse en todo momento en aras de un acuerdo consensuado entre el Estado y los pueblos consultados.

El TC (2010) también ha precisado que sería un ejercicio en vano lograr consensos y asumir compromisos si a posteriori en el proceso de implementar aquello que se sometió a consulta se pretender desconocer los mencionados compromisos (Expediente 0022-2009-PI/TC, p. 13)

De esta breve cita se rescatan dos aspectos importantes; la primera inferencia directa se encuentra relacionada a la obligatoriedad por parte del Estado de cumplir los compromisos asumidos; y la segunda a que la consulta debe realizarse en una etapa que sea viable asumir compromisos que puedan materializarse.

Como se aprecia del desarrollo de este punto, la buena fe en la consulta previa es una característica transversal que se puede materializar de diversas formas en el proceso en concreto.

Sobre este extremo, se aprecia oportuno agregar a las definiciones y alcances de este principio ya esbozadas, lo señalado por Aedo y Bustamante (2017), en cuanto el principio de buena fe erradica cualquier práctica que no sea transparente, y sobre todo practicas violentas y coercitivas.

Por lo que, este principio debe entenderse como una garantía de idoneidad y transparencia, en virtud del cual las partes que participan del proceso se encuentran con el fin de reivindicar a los pueblos originarios y hacerlos partícipes de las decisiones del Estado en su vida diaria, y se descarta cualquier objetivo destinado a cumplir con un mero formalismo.

3.1.2.2 Oportunidad

La denominación del procedimiento incluye el término previo, por lo que resultará clave para el proceso determinar el momento oportuno de ejecución de la consulta.

Al respecto, sobre la oportunidad la Ley de Consulta Previa precisa que es la ejecución del mecanismo de forma anterior a que el Estado adopte la medida administrativa o legislativa en cuestión (Congreso de la República del Perú, 2012, Ley 29785, Artículo 4).

Con base a este criterio se hace evidente la necesidad de una correcta identificación de la medida administrativa o legislativa, ya que, normativamente será lo que condicione el cumplimiento del principio de oportunidad.

Por su parte el TC no menciona la oportunidad como principio, pero sí se refiere a la implementación previa del proceso consultivo, estableciendo que el momento idóneo para

la ejecución de la consulta es de manera anterior a que se adopte la decisión; considerando que es parte fundamental de la consulta previa incluir a las poblaciones originarias e indígenas en el proceso para la toma de decisión (TC, 2010, Expediente 0022-2009-PI/TC, p. 15).

En este extremo, el análisis de Ruiz es clave en la medida que señala; que la oportunidad es un elemento que desnuda la verdadera intención en la ejecución del proceso, ya que evidencia si el mismo se ejecuta con un espíritu real de lograr sus objetivos o como un mero formalismo para un trámite posterior (Ruiz, 2011).

Como ya se ha señalado en reiteradas ocasiones en este texto, la consulta previa tiene una finalidad máxima y no puede ejecutarse como un mero procedimiento más del largo proceso regulatorio previo a la implementación de una actividad privada o estatal; sino que debe hacer sentido en cuanto a su finalidad y principios.

Sobre este extremo la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007), refiere que el proceso de consulta debe realizarse en una etapa temprana del proyecto, y no debe limitarse al momento en el que se requiera emitir la medida, permitiendo que el pueblo consultado tenga tiempo suficiente para considerar la medida propuesta y a su vez remitir sus opiniones al Estado.

Por lo que, el Estado al implementar el proceso de consulta previa, no solo deberá considerar que aún no se haya emitido la medida legislativa o administrativa; sino, además, como señalan Aedo y Bustamante (2017), se deberá considerar la suficiente anticipación que permita que los pueblos consultados sean parte del proceso de toma de decisión y que se involucren en la gestión de este.

En aras de una mayor claridad en cuanto al principio de oportunidad, resulta pertinente remitirnos al propio Convenio 169, cuyo artículo 15° fija el derecho de las poblaciones a ser partícipes en la conservación, gestión y aprovechamiento de sus recursos, asimismo, establece la obligación de los Estados de ejecutar la consulta, la cual tiene como fin establecer alguna afectación a los intereses de los pueblos (OIT, Convenio 169, 1989, Artículo 15).

Resulta fundamental este texto, ya que, ante la duda de si la medida legislativa o administrativa consultada permite que el proceso de consulta sea previo, correspondería remitirse al texto en mención y evaluar si la consulta se está implementando antes de que se

pueda materializar cualquier riesgo de perjudicar los intereses de las poblaciones consultadas.

La mencionada norma, además se ve respaldada por la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, cuyo artículo 32 prescribe, entre otras cosas, que las consultas deben realizarse antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a las tierras o territorios y otros recursos de los pueblos indígenas y originarios (Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007, Artículo 32).

En consecuencia, si bien puede discutirse en qué momento efectivamente se aprueba un proyecto, es en cierta medida, más claro definir el momento de la afectación de las tierras, territorios u otros recursos.

Sobre este extremo como refiere Viana (2016), para el caso colombiano, los tribunales judiciales han determinado que, para proyectos de infraestructura la consulta previa será considerada oportuna cuando se realiza durante el estudio de factibilidad del proyecto.

Esta interpretación se da siguiendo la línea de que establece la posibilidad de una intervención o vulneración a los derechos colectivos de las poblaciones originarias e indígenas por parte de un proyecto (vistos de manera integral), más que por una medida legislativa o administrativa propiamente.

Bajo ese orden de ideas, ante la duda sobre la oportunidad para la aplicación de la consulta es menester remitirse al principio mismo y establecer que la consulta debe ejecutarse antes de que se generen afectaciones en los intereses de las poblaciones consultadas, concretamente en los derechos ostentados sobre, territorios y otros recursos.

Un factor clave además en la delimitación de la oportunidad para realizar el proceso consultivo, es la información, ya que como se verá más adelante, otro de los principios de la consulta previa es la información oportuna.

Tal como ha concluido Viana (2016), si bien se ha definido que la oportunidad de ejecutar la consulta previa debe ser anterior a que se produzca alguna afectación en las tierras o territorios de los pueblos consultados, esa antelación no puede ser tan amplia que impida que se cuente con información suficiente.

Por lo que, el límite de dicha antelación se encontrará en el principio de información oportuna, debiendo garantizarse que al realizarse el proceso consultivo se cuente con información suficiente para el proceso de toma de decisión.

Con base en lo expuesto, se considera pertinente presentar la Tabla 2 en la que se detallan los criterios para tener en cuenta para determinar correctamente la oportunidad de la medida administrativa que deberá someterse a consulta previa.

Tabla 2.

Criterios para la Determinación de la Oportunidad del Proceso de Consulta Previa

Que la consulta sea antes de que se tome la decisión final, a fin de que los pueblos puedan incidir en la elaboración de la medida que pudiera impactar en su situación jurídica.
Que la consulta sea anterior a que se pudiera impactar los derechos colectivos de las poblaciones consultadas.
Que la consulta sea sobre información pertinente y suficiente.

3.1.2.3 Interculturalidad

Como se señala en el propio preámbulo del Convenio 169 de la OIT, este fue emitido debido a la desigualdad en los derechos de las poblaciones originarias e indígenas que se venía observando en todo el mundo; así como la necesidad de hacer a los pueblos partícipes de la vida política de sus Estados.

En ese sentido, la consulta previa tiene como una de sus principales características que es formulada por el Estado, de manera colectiva, a los pueblos originarios e indígenas.

En virtud de ello, el Estado debe comprender que este diálogo no se realiza bajo las costumbres e ideas preconcebidas de la mayoría de las naciones; sino que, debe tener en cuenta las costumbres, cosmovisión y creencias de cada cultura, las cuales pueden diferir diametralmente.

Como indica la Comisedh (2013) para que una población ostente la condición de originario o indígena se establecen dos condiciones necesarias, en primer término, la conexión territorial, es decir, que se habite un territorio específico de manera anterior a la colonización o conquista; el segundo término es la continuidad histórica, esto se refiere a que exista una relación de dependencia respecto de un pueblo originario.

Se puede desprender de esta definición, un carácter histórico y una conexión territorial fuertemente arraigada, que debe ser comprendida por el Estado, antes del inicio de la actividad de diálogo.

Para la Ley de Consulta Previa, la interculturalidad es entendida como la capacidad de adaptación a las distinciones presentes en las relaciones entre culturas lo cual deberá ser tomado en cuenta en el desarrollo del proceso consultivo (Congreso de la República del Perú, 2012, Ley 29785, Artículo 4).

Esta definición, es bastante laxa y deja un amplio margen de interpretación; lo cual en un proceso tan sensible como la consulta previa puede ser un riesgo.

Para Ruiz (2011) la interculturalidad parte de la multiculturalidad, que se entiende como el reconocimiento de que todos somos iguales en derechos incluso mientras se tiene el derecho de ser distinto. Lo interculturalidad va más allá postulando que las personas deben actuar e interactuar entre sí de manera respetuosa para dialogar y aprender lo mejor de cada uno.

Por lo que, en virtud del principio de interculturalidad el Estado deberá buscar comprender la visión de vida, necesidades y costumbres de los pueblos a los que consulta a fin de entablar un diálogo en el que comprenda a su interlocutor y pueda gestar una relación basada en la confianza y en la empatía.

Sobre la interculturalidad el propio Ministerio de Cultura (2017) indica es una labor que debe ejecutar el Estado, la cual consiste en que se introduzcan las distintas visiones culturales sobre calidad de vida y bienestar, a fin de que, en atención a ello se promuevan acciones que permitan generar servicios culturalmente oportunos y que contribuyan en el cierre de brechas culturales

En ese mismo orden de ideas, el TC indico que la intención de la consulta previa es lograr un dialogo respetuoso y armónico entre sujetos con pluralidad de ideas y una cosmovisión de la vida distinta, siendo este dialogo en todo momento inclusivo y consciente de las creencias y costumbre de cada parte. (TC, 2010, Expediente 0022-2009-PI/TC, p. 14)

Una posición interesante y que puede contribuir a desterrar algunas concepciones erróneas sobre la consulta previa, es la planteada por Polo (2016) quien precisa que la contraposición a la interculturalidad es la homogeneización, es decir, la imposición de ideas como únicas y verdaderas sin tener en cuenta las creencias del otro.

Se puede concluir en este punto, la importancia de un diálogo receptivo y empático en el proceso de consulta, y además la necesidad crucial de erradicar cualquier idea de superioridad o intransigencia previo al inicio de las gestiones para ejecutar la consulta previa.

3.1.2.4 Flexibilidad

La flexibilidad es determinada como una característica de la consulta por parte del TC, a su vez, la propia Ley de Consulta Previa la reconoce como un principio de esta.

Según el artículo 4 de la mencionada norma, la flexibilidad es entendida bajo dos parámetros; el primero, adecuar el procedimiento a la naturaleza de la medida consultada; ya que, no será lo mismo consultar planes o programas que medidas administrativas; dos, el procedimiento se debe adecuar a la situación y características de cada pueblo consultado; por ejemplo, idioma predominante, costumbres y creencias religiosas (Congreso de la República del Perú, 2012, Ley 29785, Artículo 4).

El TC (2010) agrega a este concepto la importancia de la “intensidad de la medida consultada” en la determinación de la forma de aplicación del procedimiento, estableciendo que no será lo mismo consultar un proyecto de exploración que uno de explotación y que la profundidad del proceso de consulta variará de acuerdo con cada uno de ellos (Expediente 0022-2009-PI/TC, p. 9).

Este aspecto debe interpretarse con sumo cuidado, ya que, no puede deducirse que los procesos de consulta sobre medidas que generen menores impactos deberán ser menos rigurosos, más cortos o peor aún que deberán tramitarse procesos distintos a la consulta previa, como lo reguló la derogada Decimoquinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Decreto Supremo N° 001-2012-MC (Ministerio de Energía y Minas, 2012).

Asimismo, la flexibilidad implica una mirada de cada caso en específico, no debe confundirse con displicencia o apartamiento de la obligación estatal de ejecutar la consulta (Ruiz, 2011). Coincide con el autor, la COMISEDH (2013), al indicar que la consulta se debe llevar a cabo adaptándose a cada situación concreta.

En ese sentido, la flexibilidad se sustenta en la pluriculturalidad propia de cada pueblo indígena u originario y su objetivo es fomentar procesos dinámicos, en los que independientemente de las costumbres y lenguas de cada pueblo, se puedan cumplir los objetivos máximos de la consulta.

Asimismo, en este punto toma gran importancia la idea de la aplicación transversal de los principios, ya que la flexibilidad podrá aplicarse en la medida que no haga meya en el principio de buena fe.

3.1.2.5 Plazo Razonable

El plazo razonable para la Ley de Consulta Previa se encuentra relacionado a brindar un espacio prudente para que los pueblos originarios e indígenas, mediante sus representantes formular propuestas, comprender y considerar las medidas administrativas o legislativas sometidas a consulta (Congreso la República del Perú, 2012, Ley 29785, Artículo 4).

Con relación a ello, es importante puntualizar, que el plazo razonable es un criterio que debe tenerse en cuenta desde la identificación de le medida materia de consulta.

La COMISEDH (2013) precisa que la consulta se ejecutará brindado a los pueblos originarios el tiempo suficiente para que puedan tener información evaluarla y llegar a una decisión acorde con sus costumbres; en tanto la Defensoría del Pueblo del Perú indica que el Estado debe adoptar una decisión sin prolongar el proceso innecesariamente (Aedo & Bustamante, 2017).

Si bien la Ley de Consulta Previa no fija plazos para la ejecución del procedimiento, su Reglamento sí lo hace.

Sobre este punto, se ha establecido un plazo de entre 30 a 60 días calendario para la etapa de información; un plazo de 30 días calendario para evaluación interna; y, un plazo similar para la etapa de diálogo.

Sin embargo, desde que inicia el proceso hasta la etapa de información, hay múltiples actividades sin un plazo claramente establecido, y que someten el inicio del procedimiento de consulta a la discrecionalidad de cada ente a cargo de ejecutar la misma, sometiendo a su consideración la pertinencia de aplicar supletoriamente los plazos contemplados en la Ley N°. 27444.

Ante este complejo escenario, de acuerdo con el principio de plazo razonable, así como, el principio de buena fe, la consulta previa debe realizarse continuamente sin grandes interrupciones de tiempo que generen una perdida y dispersión de las ideas que se vienen tratando.

Asimismo, el Estado debe asumir un rol promotor, instando de oficio al cumplimiento de las acciones preparatorias que den inicio a la consulta de manera célere y articulada institucionalmente.

3.1.2.6 Ausencia de Condicionamiento o Coacción

Resulta sumamente complejo que sea necesario establecer un principio de no coacción en un proceso que se entiende es esencialmente un diálogo entre el Estado y sus ciudadanos en aras del bienestar de estos últimos.

La Ley de Consulta Previa es ciertamente redundante en su definición al precisar que la consulta debe realizarse sin condicionamiento alguno o coacción; sin mayor detalle.

La Defensoría del Pueblo, brinda una definición más amplia a este principio, indicando que el mismo busca que el proceso de consulta cuente con la participación de la población de manera voluntaria y tomando en cuenta sus intereses. Desde un enfoque negativo del principio, se prohíben actos orientados a viciar o alterar la voluntad de la población consultada (Aedo & Bustamante, 2017).

Por su parte, el Ministerio de Cultura en su Guía para la Aplicación del Proceso de Consulta, indica sobre este principio que el proceso debe hacerse sin presiones, y adiciona además que los facilitadores del proceso de consulta deben ser objetivos, imparciales y colaborativos (Ministerio de Cultura, 2015).

Asimismo, múltiples autores coinciden en denominar a la consulta previa, como consulta previa, libre e informada, ya que son los fundamentos intrínsecos de un proceso de reivindicación y reconocimiento de los derechos de las poblaciones originarias (Alva, 2010; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016).

En ese mismo sentido se ha pronunciado el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) establece que el consentimiento informado, previo y libre como principio, fija que el proceso consultivo tenga la obligación de llevarse a cabo sin coacción, intimidación, ni manipulación.

Sobre dicho aspecto corresponde resaltar el término “manipulación” ya que si bien, en tiempos modernos, de accesos a redes sociales y múltiples medios de comunicación se consideran la violencia e intimidación como acciones menos plausibles, la manipulación

sigue siendo un riesgo latente, sobre todo en una relación en la que existe una evidente asimetría de información.

En ese sentido, es oportuno regresar a la definición del propio Ministerio de Cultura (2015), en la medida que se resalta la relevancia de los facilitadores en el proceso de consulta, quienes deberán velar por que sus interlocuciones sean transparentes y en ningún momento se esconda un doble mensaje o se pueda malinterpretar la información brindada.

La consulta previa es un diálogo, por lo que, siempre podrán presentarse pequeñas líneas que es importante ir clarificando a fin de evitar cualquier desnaturalización del proceso que termine por vulnerar los derechos colectivos que se busca salvaguardar.

3.1.2.7 Información Oportuna

Sobre este aspecto, es el Estado quien tiene el deber no solo de otorgar la información a los pueblos; sino además garantizar que esta información llegue con suficiente anticipación, para que los pueblos puedan conocerla; por lo que la información deberá ser brindada antes de iniciar la consulta propiamente dicha (Ruiz, 2011).

El TC si bien no establece un principio de información oportuna, hace mención del principio de transparencia, el cual eminentemente forma parte de la buena fe y se entiende como la exposición de lo que comprende y las consecuencias de la medida consultada, así como, metodologías de las consultas. (TC, 2010, Expediente 0022-2009-PI/TC, p. 14)

Como señalan Zárata y Fraga (2019) la falta de transparencia durante el proceso de consulta empaña al mismo y puede generar rechazo social respecto de la medida consultada.

La Ley de Consulta Previa, indica con relación a la información oportuna que, las entidades del Estado deben brindar a las poblaciones la totalidad de la información con la que cuenten a fin de que, estos puedan manifestar su punto de vista de manera informada.

Asimismo, tanto el TC como la mencionada Ley hacen hincapié en que la información debe ser entregada a los pueblos desde la fase más temprana del proceso de consulta, por lo tanto; este principio no solo comprende, la calidad, cantidad e idoneidad de la información brindada, si no el momento en que dicha información debe ser entregada.

En cuanto a la relevancia de este principio Bascope (2010) precisa que es vital que se considere que la información pertenece a los pueblos, y que esta información debe ser veraz completa y adecuada.

Sobre este punto, Ruiz (2011) considera, además, que este principio es clave ya que aquí se pone en juego la eficacia y el éxito del proceso de consulta, toda vez que si los pueblos carecen de información objetiva e idónea les será inviable tomar decisiones correctas y que respondan verdaderamente a sus intereses.

En ese orden de ideas, la entrega de información pertinente, y, en el momento correcto resulta un factor determinante a fin de ejecutar un proceso de consulta previa eficiente.

3.1.3 *Derecho a Veto y Objetivo de Llegar a un Acuerdo*

Respecto del alcance de la consulta previa ha surgido un amplio debate en relación de si esta les brinda los pueblos consultados la potestad de vetar alguna medida legislativa o administrativa que se les consultará, y de ser el caso vetar algún proyecto de inversión o extractivo aprobado por estas medidas.

Sobre este extremo la discusión en la doctrina y a nivel judicial, tanto nacional, como internacional ha sido bastante amplia, principalmente porque, como ya se ha precisado el Convenio 169 de la OIT crea un mecanismo participativo, más los alcances y regulaciones de ese mecanismo quedan a discrecionalidad de cada país.

A esta compleja situación normativa debe agregarse, que el sector empresarial y en algunos casos el propio Estado, han visto a la consulta previa como un enemigo, que prioriza los intereses de unos pocos frente al bien común y que frena el desarrollo y el crecimiento de los países (Sanborn et al 2016; Lopera & Dover, 2013; Viana, 2016; Trujillo, 2019).

Mediante la sentencia 022-2009 el Tribunal Constitucional hace la diferencia entre el objetivo de lograr un acuerdo y el derecho a veto, en el fundamento 24 de la mencionada sentencia, el TC refiere que de una revisión de los articulados seis y quince del Convenio 169 no se infiere que las poblaciones consultadas tengan derecho a veto, por lo que, la obligación estatal de consultar respecto a las medidas administrativas o legislativas no puede entenderse como una potestad de los pueblos de vetar estas medidas (TC, 2010, Expediente 0022-2009-PI/TC, p. 11).

Ante esta interpretación se debe tener en cuenta que el TC es el supremo intérprete de la Constitución y de las normas que de ella emanan, por lo que, desde una perspectiva estrictamente legal, en el país la consulta previa no se entiende como un mecanismo mediante el cual los pueblos originarios o indígenas puedan detener la emisión de una medida legal o administrativa y lo que ella conlleva.

El TC es tajante al indicar que la ejecución del proceso de consulta previa no otorga a los pueblos indígenas u originarios la potestad de impedir una medida legislativa, pero tampoco se profundiza demasiado en los esfuerzos concretos que deben hacerse en torno, al otro término importante, que es la finalidad de alcanzar un acuerdo.

Sobre este orden de ideas, la finalidad que establece la Ley de Consulta Previa se encuentra orientada a obtener el consentimiento de las poblaciones consultadas o que se pueda arribar a un acuerdo entre el Estado y los pueblos (Congreso de la República del Perú, 2012, Ley 29785, Artículo 3).

Es en este punto, donde nuevamente una línea interpretativa genera controversia ya que, la ley establece el objetivo de llegar a un acuerdo como una finalidad del proceso y no como una obligación de las partes, por lo que, en última instancia si dicha finalidad no se cumple el Estado deberá decidir la aplicabilidad o no de la medida consultada.

Sobre este extremo es pertinente regresar a la norma de origen, al respecto artículo 6.2 del Convenio 169 de la OIT señala, que la consulta debe realizarse en atención al principio de buena fe, teniendo como objetivo obtener el consentimiento de las partes involucradas en relación a las medidas sometidas a consulta (OIT, 1987).

El numeral 1 del artículo 7 del mismo documento, artículo que es un derecho de las poblaciones consultadas la potestad de decidir aquello que consideran debe priorizarse en su propio proceso hacia el desarrollo (OIT, 1987).

En ese sentido, queda claro que, si bien la consulta no obliga a obtener el consentimiento de la población, su finalidad debe alinearse con los objetivos máximos del proceso en sí mismo, que es, la reivindicación de los pueblos a través de la participación en las dinámicas de toma de decisión de aquello que les afecta.

La consulta previa no busca ser meramente informativa; sino que, se trata de un proceso de decisión; siendo la información un factor clave para un dicho proceso sea coherente y responsable, pero no debe confundirse con el objetivo y fin máximo del proceso.

Por lo que, si bien la jurisprudencia peruana ha descartado el derecho a veto como una característica de la consulta previa, y el objetivo de arribar a acuerdos ha sido reducido a una potestad del proceso, la doctrina discrepa de este alcance, coincidiendo diversos autores en

que, el proceso de consulta debe tener como finalidad el consentimiento previo, libre e informado (Bascopé, 2010; Gamboa, 2013).

Si quedará duda sobre este extremo la propia OIT en un texto elaborado a efectos de brindar mayores conocimientos sobre el Convenio 169, resalta que este no es meramente informativo, y que, si bien el Convenio no proporciona un derecho a veto a las poblaciones originarias, ello se debe a que la consulta tiene en sí mismo la finalidad de lograr un acuerdo (OIT, 2013).

Sin perjuicio de lo anterior, el mencionado texto también señala que, como todo en este procedimiento, hay un amplio grado de proporcionalidad en cuanto a las obligaciones y la medida, siendo que, si las medidas en consulta pueden generar un mayor nivel de intervención en los derechos en colectivo de las poblaciones, será, por tanto, mayor la necesidad de arribar a un acuerdo u obtener el consentimiento.

Sobre este extremo, diversos autores coinciden en señalar que existen situaciones en las que el consentimiento es indispensable; específicamente en casos en los que se generen afectaciones importantes a los derechos de los pueblos indígenas y originarios, tales como desplazamientos forzados (Aedo & Bustamante, 2017; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016).

De la información analizada es posible concluir, que en el Perú legalmente la consulta previa no establece que lograr el consentimiento de la población respecto de la medida en consulta sea una obligación del Estado; sin embargo, tampoco reduce el proceso de consulta a un proceso informativo.

En ese orden de ideas, es preciso entender el objetivo de la consulta como el consentimiento informado de los pueblos respecto de aquello a lo que se les ha consultado, por lo que, si bien los pueblos no tendrán el derecho de vetar la medida consultada, el Estado tiene el deber de continuar con un proceso de diálogo guiado por los principios de la buena fe a fin de obtener dicho consentimiento.

Asimismo, en caso el Estado no logre llegar a un acuerdo con los pueblos consultados, deberá implementar la medida tomando en cuenta las recomendaciones, planteamientos y preocupaciones que surgieron del proceso consultivo, a fin de lograr el objetivo máximo de reivindicación.

3.1.4 Etapas del Proceso de Consulta Previa

La consulta previa no es solo la etapa en la que se acude al pueblo indígena u originario a exponer y consultar la medida en cuestión; sino que existe todo un proceso previo de planificación y un proceso posterior de seguimiento y control.

La Ley de Consulta Previa divide el proceso en siete etapas, en tanto el TC y la Defensoría del Pueblo coinciden en que el proceso de consulta se divide en tres grandes fases, una fase previa de planificación, en la que deberá evaluarse si la medida que se busca implementar genera o no una intervención directa en los pueblos; el segundo momento es la fase en pleno de la ejecución de la consulta y todo el proceso que ella conlleva; finalmente la tercera fase consistirá en el proceso de implementación de la medida que fue sometida a consulta.

Es fundamental aclarar estos tres momentos, ya que, para alcanzar un proceso de consulta previa eficiente, no solo será necesario que se observen los principios antes detallados; sino que además deberán observarse en las tres etapas del procedimiento siendo esta una actividad integral.

En la Tabla 3 se ha procedido a formular un análisis comparativo en relación con las tres fuentes principales tomadas en cuenta para el análisis de las fases del proceso de consulta precisando que conlleva cada una de ellas.

Tabla 3.

Fases del Proceso de Consulta Previa

Ley De Consulta Previa	TC	Defensoría del Pueblo
Determinación de la medida consultada.	Determinación de la afectación.	Fase preparatoria.
Identificación de los pueblos a consultar.		
Publicidad de la medida materia de consulta.		
Información en relación con la medida administrativa o legislativa materia de consulta.	Consulta en sentido estricto.	Fase de desarrollo.
Evaluación interna de los pueblos indígenas y originarios respecto de la información entregada.		

Ley De Consulta Previa	TC	Defensoría del Pueblo
Ejecución del diálogo entre el Estado y las poblaciones consultadas.		
Decisión.		
	Ejecución de la medida.	Implementación de acuerdos.

Con el propósito de desarrollar el presente apartado se tomará en cuenta las tres fases trabajadas por la Defensoría del Pueblo, para a partir de ahí, realizar un barrido transversal, respecto de la determinación legal de las fases y lo propuesto por la doctrina.

3.1.4.1 Fase Preparatoria

De conformidad con la investigación desarrollada por Aedo y Bustamante (2017) en esta etapa se desarrollan todos los actos preparatorios necesarios para poder iniciar un buen proceso de diálogo.

Al respecto, un proceso clave es la ubicación o determinación de la medida administrativa y legislativa susceptible de consulta, como se verá en el siguiente apartado de esta investigación, diversos sectores del Estado han desarrollado normas internas en virtud de las cuales ya se ha establecido cuales son las medidas legislativas y administrativas que deben someterse a consulta previa; en consecuencia, en esta etapa correspondería más bien determinar cuándo se está frente a una medida que requiere ser consultada.

Sobre este extremo el TC (2010) precisa que es el funcionario del Estado quien deberá prever si es que una medida debe ser sometida a consulta, ya que, como lo indica la Ley de Consulta Previa no solo basta identificar qué medida es susceptible de consulta; sino que además deberá determinarse si esta ocasiona o no una afectación de los derechos de los pueblos indígenas y originarios. (Congreso de la República del Perú 2012, Ley 29785, Artículo 8).

Mientras que, para la COMISEDH (2013) esta actividad tiene como punto de partida la determinación que realiza el ente estatal respectivo en torno a que la medida que podría darse en relación a un proyecto puede injerencia en los derechos y prioridades de las poblaciones originarias o indígenas.

Sobre la base de estas referencias se infiere que el proceso de consulta tiene una etapa bastante temprana en la identificación de la aplicación de la consulta, la cual deberá desarrollarse desde la planificación de la medida en cuestión.

A su vez, sobre este extremo surge una segunda cuestión fundamental que está orientada a la determinación de los pueblos indígenas y originarios que deberán ser susceptibles de consulta.

Sobre este punto existe un amplio debate respecto de aquellos que deben y que no deben ser considerados pueblos indígenas y originarios, siendo la realidad de cada país bastante particular al respecto.

El Convenio 169 de la OIT (1989) establece como criterio para la determinación de los pueblos, el vínculo con el territorio ancestral y con sus costumbres, asimismo, deja abierta la posibilidad de incluir a otras poblaciones en la medida de la autodeterminación como pueblo indígena.

En dicho Convenio la OIT (1989) precisa que el termino pueblos indígenas y tribales es una denominación con la que se identifica a más de 379 millones de personas, siendo que estos habitan en todas las regiones del mundo; sin embargo, recalca que no existe una definición estricta para determinar quiénes son o no pueblo indígenas y tribales; sin perjuicio de lo anterior, permite tener una aproximación al concepto a través de un esquema con los principales criterios utilizados en la identificación de los mismos, tal como se muestra en el Figura 2.

Figura 2.

	Criterios subjetivos	Criterios objetivos
Pueblos indígenas	Conciencia de su identidad indígena	<p>Descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales.</p> <p>Cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p>
Pueblos tribales	Conciencia de su identidad tribal	<p>Sus condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional.</p> <p>Están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.</p>

Nota: Criterios subjetivos y objetivos para identificar pueblos indígenas. De "Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)", por OIT, 2013, p.2.

Por su parte, para la legislación colombiana la consulta previa es de aplicación a los pueblos indígenas y afrodescendientes, lo cual evidentemente obedece a las propias características históricas y culturales de dicho país (Senado de la República de Colombia, Ley General del Ambiente, Ley N°. 99, 1993, Artículo 99).

En tanto Trujillo (2019) refiere que, en el proceso de consulta previa en Colombia, deberán considerarse los pueblos indígenas, afrodescendientes y gitanos.

Para el caso chileno, la institución de la consulta previa como tal, también ha sido bastante cuestionada, siendo un cuestionamiento relevante la verdadera incorporación de los pueblos indígenas en el proceso, ya que, debido a la carga histórica del país, suele limitarse la concepción de pueblo indígena al pueblo Mapuche, lo cual impide una visión más integral del concepto (Sánchez, 2018).

Para el caso del Perú, el Ministerio de Cultura ha aprobado la Resolución Viceministerial N°. 010-2013-VMI-MC y la Resolución Ministerial N°. 2002-2012-MC, en virtud de estas normas reconoce a las poblaciones originarias e indígenas del Perú, además fija la metodología para la incorporación de otros pueblos originarios e indígenas; asimismo, fija la metodología para la incorporación de un pueblo en un proceso de consulta (Ministerio de Cultura, Resolución Viceministerial 010-2013-VMI-MC, 2013; la Resolución Ministerial 2002-2012-MC, 2012).

Si bien esta guía ha recibido cuestionamientos, en la actualidad es un instrumento serio que permite generar predictibilidad respecto a las zonas en las que será necesario aplicar el procedimiento.

Una vez identificadas tanto la medida susceptible de ser consultada como los pueblos a ser consultados, es menester identificar las afectaciones que dicha medida puede generar en los pueblos.

Al respecto, surge un nuevo debate en cuanto a aquello que se considera afectación; la Ley de Consulta Previa determina en cuanto a la afectación que debe ser directa, sobre derechos colectivos, calidad de vida, la existencia físicamente, y la identificación cultural (Congreso de la República del Perú, 2012, Ley 29785, Artículo 2).

Con esta definición quedan parámetros los criterios a tomar en cuenta para determinar la afectación; sin embargo, mediante la Resolución Directoral N°. 563-2018-MEM/DGAAE, el Mimen ha establecido que para iniciar la consulta se tome en cuenta el área de influencia del instrumento de gestión ambiental, en virtud de ello se utilizaría de referencia este instrumento como base de evaluación de la afectación (Ministerio de Energía y Minas, Resolución Directoral 563-2018-MEM/DGAAE).

Como señala la Fundación para el Debido Proceso Legal (2015) en Colombia, Guatemala y Chile, la afectación de “manera directa” ha sido abordada desde una perspectiva restrictiva que ha generado que proyectos que transcurrían por territorios indígenas queden inconsultos.

En el Perú la situación no es muy diferente, ya que, como se detalló en el planteamiento del problema de la presente investigación, hasta inicios del 2022 el propio Reglamento de la Norma de Consulta Previa establecía una exclusión de este procedimiento para diversos proyectos de inversión.

En atención a lo expuesto, se considera que la afectación de la medida consultada sobre los pueblos indígenas deberá ser valorada por el ente a cargo del proceso consultivo, tomando como referencia el marco normativo vigente, y apoyándose de herramientas tales como los instrumentos de certificación ambiental, los cuales cuentan con una metodología de evaluación de impactos bastante desarrollada, que valora no solo los componentes físicos y biológicos, sino también el componente social.

Ya determinados los puntos anteriores corresponde al grupo de trabajo, a cargo de la implementación de la medida, acordar los por menores de la ejecución del proceso, sobre esto Aedo y Bustamante (2017) precisan que será fundamental que acuerden con los pueblos las responsabilidad, metodología, reglas y cronograma de la ejecución de la consulta.

En este momento surge el plan de consulta, que es el documento elaborado entre los pueblos originarios y el Estado, con los detalles en cuanto a forma y método que se utilizarán en la ejecución de la consulta (Ministerio de Cultura, 2015).

Por otra parte, en cuanto a la difusión de la consulta previa y la comunicación de este hacia las poblaciones consultadas, el TC, precisa que en tanto el funcionario estatal estime que una medida, ya sea administrativa o legislativa, sea plausible de generar una injerencia directa a las poblaciones originarias o indígenas, tendrá la obligación de informar sobre ello a las

entidades representantes de dichas poblaciones (TC, 2010, Expediente 0022-2009-PI/TC, p. 13).

En este punto la publicidad de la medida será clave, sobre todo a través de mecanismos que permitan un correcto acercamiento a los grupos de interés; asimismo, la identificación de las mencionadas entidades representativas es crucial; en este extremo las Oficinas Defensoriales Descentralizadas pueden jugar un rol clave en el acercamiento de las partes, debido a su conocimiento de la zona y acercamiento previo con las poblaciones originarias e indígenas.

Como se ha podido analizar hasta este extremo, la fase preparatoria engloba una serie de actos que deben ejecutarse de manera articulada entre diversas instituciones del Estado y los propios pueblos consultados.

3.1.4.2 Fase de Desarrollo

Esta es la fase que podría considerarse como el núcleo del proceso de consulta previa, sin restar importancia a las otras fases. Es aquella en la que se ejecuta el diálogo, se permite a las poblaciones originarios e indígenas evaluar la información brindada; y, finalmente se plasman los acuerdos en un documento que deberá ser suscrito por las partes.

Esta fase es también conocida como la etapa de diálogo, en este punto señala Gamboa (2012), se presentan serias deficiencias ya que en antecedentes de procesos como el del propio Reglamento de Consulta Previa, se evidenció que el Estado se limita a repartir información sobre la propuesta, sin profundizar sobre los motivos de esta, las implicancias, impactos y consecuencias de aquello que se consulta.

Por su parte Pizarro (2018) hace énfasis en que la información que se debe entregar a la población debe ser profunda y exhaustiva en torno a la medida sometida a consulta.

Como se puede ver, esta fase no solo implica el reparto de cierta información sobre el proceso de consulta sino un proceso de dialogo inspirado en información detallada de la medida que se implementará.

Una vez, difundida la información que permite entablar un diálogo homogéneo y serio, surge la cuestión de hasta qué punto el diálogo debe llevarse a cabo, para considerarse cumplida esta fase, sobre el particular, Ruiz (2011) precisa que el dialogo deber continuar hasta que de forma razonable se evidencia que no es posible un consenso.

El TC, es más específico en indicar que deben existir dos etapas de diálogo y si en la primera no se logra llegar a un acuerdo, las medidas consultada no podrán ser implementadas, tal es así que, solo después de una segunda etapa de negociación se podrán implementar las mismas, además precisa que será necesario que entre ambas etapas se evalúen los puntos sobre los que exista disconformidad, lo cual evidentemente es necesario para acudir a la segunda etapa con herramientas que permitan llegar a un acuerdo (TC, 2010, Expediente 0022-2009-PI/TC, p. 17).

A su vez; la COMISEDH (2013), es enfática al señalar que en esta fase no es necesario brindar al pueblo la información de la medida consultada, ya que, ello se dio en la etapa de publicidad, propia de la fase anterior; sino que debe brindarse las razones que sustenta la emisión de la medida; así como los impactos y consecuencias de esta.

Es aquí donde toma relevancia la información previa con la que pueda contar el Estado para brindar a los pueblos datos cualitativos y cuantitativos sobre la necesidad e importancia de aprobar la medida e información transparente sobre sus impactos, para en última instancia acordar medidas de manejo conjuntas.

En cuanto a la evaluación interna de la información brindada el Reglamento de la Ley de Consulta hace una precisión bastante importante, y es la relacionada a la obligación estatal de brindar apoyo logístico a los pueblos a efectos de que puedan realizar esta etapa.

Como se ha señalado, al ser este un proceso de interculturalidad es el Estado quien debe velar porque en el proceso de la deliberación sobre la medida consultada los pueblos no pongan en riesgo sus actividades propias y la continuidad de su vida con normalidad.

En cuanto a los plazos para el desarrollo de esta fase, el Reglamento de la Ley de Consulta Previa fija un plazo de ciento veinte días (120) para esta actividad, estableciendo que para la evaluación interna el plazo será 30 días.

Sobre este extremo Pizarro (2018) propone que para esta actividad se fije un plazo de 5 días, considerando que es un plazo prudente para que la colectividad realice una merecida evaluación.

En este punto se considera que la importancia de fijar plazos adecuados es crucial no solo para evitar que la posible implementación de la medida consultada se dilate hasta el punto

de que se ponga en riesgo el interés colectivo; sino porque, además permite que se tomen decisiones sobre la misma información que se ha analizado.

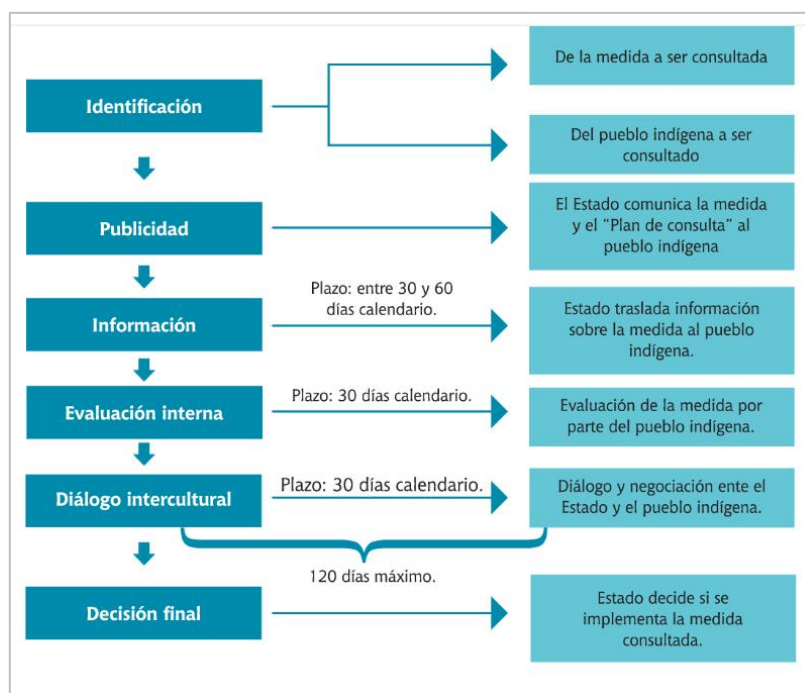
Es menester comprender que, si se dilata demasiado alguna de las etapas de esta fase, podría ocurrir que los impactos sobre los que se ha conversado en la etapa de diálogo se modifiquen para el momento de la toma de decisión, debido a cambios en las condiciones ambientales o sociales producidos por el paso del tiempo.

Asimismo, es posible que, al dejar grandes periodos de tiempo entre fases e incluso dentro de las etapas de la misma fase, se disipe, confunda o se olvide la información brindada lo que podría generar reprocesos y mayores demoras en el proceso.

En ese sentido, la fase de desarrollo de la consulta previa debe ser continua e ininterrumpida, dejando espacios de diálogo interno sin descuidar ni desatender el proceso por largo periodos. A su vez, incluso en la etapa de discusión interna del pueblo indígena u originario, el Estado debe encontrarse presto a resolver cualquier duda o requerimiento adicional de información que pudiera surgir.

Por lo que, deberán respetarse de manera estricta los plazos determinados en el Reglamento de la Ley de Consulta Previa, para este punto la Comisedh prepara una guía visual bastante resumida del proceso consultivos y los plazos definidos en el mencionado Reglamento.

Figura 3.



Nota: Etapas de la Consulta Previa, de acuerdo con el marco legal. De “Manual de preguntas y respuestas sobre consulta previa”, por COMISEDH, 2013, p. 31.

No cabe duda, de que esta fase es aquella que reviste una mayor complejidad, por ser en la cual, las partes tendrán un más alto grado de interacción y en la que podrían evidenciarse la contraposición de opiniones, sobre el particular el especialista 1, abogada de la Oficina Defensorial de Loreto, refiere que es clave que los interlocutores designados por la entidad promotora para ejecutar la consulta, lleguen al proceso con voluntad de diálogo y conocimiento técnico de la medida y el entorno en el que se formulará la consulta (Especialista 1).

A su vez, el Ministerio de Cultura resalta la importancia de los interlocutores en el proceso de diálogo indicando que, “es un proceso de interacción y aprendizaje entre los interlocutores pues mediante la escucha activa se toma en consideración lo que dice cada parte y se realiza un esfuerzo consciente por incorporar esos puntos de vista en los propios” (Ministerio de Cultura, 2015).

En consecuencia, en la fase dos de la consulta previa existirán 3 factores que desarrollarán un papel clave, a) la calidad de la información brindada, b) la continuidad entre cada etapa de esta fase, evitando plazos prolongados; y c) las habilidades comunicativas de los interlocutores, en especial de los representantes del Estado.

Por lo que el éxito de la fase de desarrollo de la consulta previa depende de una correcta articulación de estos tres elementos.

3.1.4.3 Fase de Implementación de Acuerdos

Como ha quedado evidencia del análisis propuesto en la Tabla 3, la Ley de Consulta Previa, prevé que el proceso culmina una vez suscrito el acuerdo entre las partes, sin hacer ninguna mención a la etapa de seguimiento de los acuerdos o a la propia implementación de la medida consultada.

Respecto de esta cuestión, Sanborn et al. (2016) refiere que para la legislación del país el trámite de consulta previa se considera finalizado cuando se cumplen las etapas previstas en la ley; sin perjuicio de lo anterior, este cumplimiento no puede considerarse como un indicador de que se ha ejecutado un proceso de consulta eficiente ya que no es una prueba de la correcta ejecución de los acuerdos arribados y los compromisos asumidos.

Esta regulación es preocupante, en la medida que el objetivo máximo de la consulta previa no debe ser únicamente arribar a un acuerdo, sino la reivindicación de los pueblos originarios, lo cual, únicamente puede alcanzarse procurando el cumplimiento de los acuerdos adoptados.

La consulta previa es una gestión de largo aliento, en el que el Estado debe prevalecer, velando por la observancia de los pactos a los que este mismo Estado se ha comprometido, si bien es cierto, que la mencionada norma otorga el carácter obligatorio del acuerdo y establece la exigibilidad administrativa y judicial del cumplimiento de estos; no determina un mecanismo de control y seguimiento de dichos acuerdos (Congreso de la República del Perú, 2012, Ley 29785, Artículo 12).

Esta regulación, a su vez, traslada la carga de exigir el cumplimiento de los acuerdos a las poblaciones originarias e indígenas, a través de procesos centralizados y que no incluyen la cosmovisión de los pueblos, lo cual es un despropósito en una gestión de consulta previa.

El TC sobre dicho extremo reconoce que existe un reto en optimizar las condiciones de representación de las poblaciones, reto que 12 años después de la sentencia referida se mantiene, asimismo, el TC precisa que de nada sirve que se arriben a acuerdos sobre el proceso de consulta si finalmente se pretende desconocer o desvincularse de los compromisos (TC, 2010, Expediente 0022-2009-PI/TC, p. 13).

Aedo y Bustamante (2017) indican que la carga de esta etapa recae en la autoridad que ejecuta el proceso, quien no solo deberá sistematizar la forma de cumplimiento de los acuerdos pactados, sino que además deberá recoger las lecciones aprendidas para un siguiente proceso consultivo.

Por lo que, es probablemente en la tercera fase del trámite de consulta previa, en la que deben implementarse mayores cambios y desarrollarse mejor las capacidades de todo el aparato estatal, de manera que se permite una sinergia en el seguimiento de los acuerdos.

En buena cuenta, si bien el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos ha quedado fuera del marco normativo, debe incorporarse como responsabilidad estatal en cada gestión de consulta, en atención de los objetivos máximos de este proceso y el principio de buena fe.

Luego de revisar los principios y tener claridad en relación con la consulta previa, resulta oportuno presentar aquellos criterios trabajados por la Defensoría del Pueblo para cada fase

del trámite consultivo, a fin de considerar que un proceso de consulta se está ejecutando correctamente, son 12 criterios, que han sido además agrupados por la etapa del proceso a la que corresponden y los principios en los que cada uno se sustenta, véase Tabla 4.

Tabla 4.

Acciones de Verificación de Criterios Mínimos para la Ejecución de la Consulta Previa

Fases	Principios	Acciones de Verificación de Criterios Mínimos para la Ejecución de la Consulta Previa	
		Criterios	Acciones
Preparatoria	Oportunidad	Determinación correcta y oportuna de la medida a consultar, así como de la población involucrada y los derechos colectivos a ser afectados.	<ul style="list-style-type: none"> - Verificar si la entidad promotora realizó trabajo de campo para la identificación correcta de la población indígena. - Verificar en el "Acta de Fase Preparatoria" la elección de los representantes de la población y fomentar que durante el proceso se cuente con la participación de los delegados de las diferentes zonas.
	Flexibilidad	La entidad promotora de la consulta cuenta con un grupo de trabajo interdisciplinario que posee competencias y herramientas.	- El grupo interdisciplinario mínimamente deberá estar conformado por: 01 abogado, 01 facilitador, 01 antropólogo, 01 administrador y 01 especialista en los proyectos objeto de consulta.
			<ul style="list-style-type: none"> - Verificar que el grupo de trabajo sea capacitado en competencias interculturales y de comunicación, tales como: <ul style="list-style-type: none"> * Cosmovisión local * Interculturalidad y género * Comunicación empática - Mantener al grupo de trabajo a cargo de los procesos de consulta, para que se fortalezca en base a su experiencia en campo y se puedan diseñar mejores estrategias
			- Algún representante de la entidad promotora deberá contar con facultades de decisión para alcanzar acuerdos específicos durante el proceso.
			- Diseñar indicadores concretos y verificables para evaluar el rendimiento del grupo de trabajo.

Fases	Principios	Acciones de Verificación de Criterios Mínimos para la Ejecución de la Consulta Previa	
		Criterios	Acciones
	Buena fe, interculturalidad	La población consultada conoce sus derechos y obligaciones, así como los de la entidad promotora.	<ul style="list-style-type: none"> - La entidad promotora deberá informar a la población consultada a cerca de: en que consiste la Consulta Previa, objetivos, derechos y obligaciones de las partes, participantes del proceso, cuáles son las fases y cuáles serán los canales para presentar reclamos, opiniones, posiciones e intereses. - Atender oportunamente las consultas de la población, a través de: <ul style="list-style-type: none"> *Capacitación intensiva a una personal local, que interactúe oportunamente con la población involucrada. *Elaborar y dejar a la población involucrada materiales pedagógicos con información del proceso. *Identificar consultas frecuentes y desarrollar respuestas sencillas.
	Flexibilidad, buena fe	La entidad responsable y la población involucrada concuerdan respecto a las responsabilidades, lineamientos, cronograma y otros aspectos del proceso.	<ul style="list-style-type: none"> - La entidad promotora deberá asumir los costos de las facilidades logísticas que la población involucrada pudiera requerir, tales como costos de transporte y viáticos, alquiler de locales, contratación de traductores, entre otros. - Garantizar que los lugares tengan capacidad suficiente y sean de fácil acceso para la población involucrada. - En aras de fomentar la participación de la mujer (madres), se podría considerar la provisión de personas a cargo del cuidado de los niños. - La metodología a utilizar deberá tener en cuenta las peculiaridades de la población, asimismo se deberán elegir herramientas adecuadas para informar, coordinar, atender consultas, dialogar y detallar acuerdos. - Asegurar un proceso libre de violencia, condicionamiento o coacción. - Asegurar un diálogo libre de proselitismo político, sobornos o corrupción. - Proveer la traducción de los documentos más importantes emitidos durante todo el proceso de consulta.

Fases	Principios	Acciones de Verificación de Criterios Mínimos para la Ejecución de la Consulta Previa	
		Criterios	Acciones
Desarrollo			- El Acta de Fase Preparatoria, deberá incluir un cronograma con tiempos flexibles y prudentes. Verificar si existe un cronograma definido, si este es producto del acuerdo entre las partes, identificando los medios para realizar cualquier ajuste o cambio en el mismo.
			- El cronograma deberá abordar las responsabilidades de las partes involucradas en el proceso.
			- Constatar que el Acta de Fase Preparatoria y demás documentos relevantes sean difundidos en todas las organizaciones que representan a la población.
	Información oportuna, flexibilidad	Entrega de información por la entidad promotora	- Implementar los talleres informativos que fueran necesarios para asegurar el pleno entendimiento de la medida por parte de la población involucrada.
			- Presentar a la población involucrada información detallada y completa sobre los alcances de la medida, así como los impactos positivos y negativos de la misma.
			- Constatar la utilización de recursos o herramientas audiovisuales de apoyo, para fomentar la comprensión de la población involucrada. - Verificar si se utilizó una metodología adecuada teniendo en cuenta las peculiaridades y cosmovisión de la población involucrada.
			- Constatar si se evaluó la comprensión de los participantes, respecto de la información difundida.
Buena fe, plazo razonable	La población consultada evalúa la medida y realiza propuestas al respecto	- La población involucrada debe tener un espacio para discutir los alcances de la medida, los impactos, elaborar propuestas, demandas, decidir su postura y plantear sus intereses.	
		- Verificar si se otorgó a la población un tiempo razonable y suficiente para adoptar una decisión de forma autónoma.	

Fases	Principios	Acciones de Verificación de Criterios Mínimos para la Ejecución de la Consulta Previa	
		Criterios	Acciones
	Buena fe, ausencia de condicionamiento o coacción	Diálogo entre las partes consultadas	- Fomentar y respetar las intervenciones de las partes en igualdad de condiciones.
	Buena fe, ausencia de condicionamiento o coacción	Suscripción de acuerdos entre las partes	- Constatar el logro de acuerdos específicos y relevantes para la población involucrada. El acta final del proceso deberá incluir acuerdos con plazos específicos para su cumplimiento, debiendo detallarse al menos: - Los acuerdos y desacuerdos. - Propuestas no relacionados con la medida. - Plazos de cumplimiento de los compromisos y acuerdos. - Detallar los responsables de su ejecución. - Evitar la redacción de acuerdos con redacción vaga.
Implementación de Acuerdos	Buena fe	La entidad promotora decide respecto a la medida, teniendo en cuenta la no vulneración de los derechos colectivos de la población consultada.	- Constatar que la medida adoptada por el Estado incorpore los acuerdos arribados en el Acta Final del proceso.
	Buena fe	Implementar los acuerdos	- Cumplimiento en un plazo razonable, de los acuerdos alcanzados en el Acta Final del proceso. - Verificar la existencia de denuncias respecto a incumplimientos o demoras. - Constatar si existe correspondencia entre los acuerdos y las acciones implementadas.
	Buena fe	Hacer seguimiento a la implementación de acuerdos	- Verificar que la entidad promotora realice el seguimiento oportuno y periódico a los acuerdos. - Respecto al cumplimiento de los acuerdos, se deberá garantizar que no existan demoras injustificadas en la información a la población involucrada.

Fases	Principios	Acciones de Verificación de Criterios Mínimos para la Ejecución de la Consulta Previa	
		Criterios	Acciones
	Buena fe	Transmitir los conocimientos y lecciones aprendidas en el proceso	<ul style="list-style-type: none"> - La entidad promotora deberá elaborar un informe en el que sistematice los aprendizajes adquiridos, para mejorar la implementación de futuros procesos. - La entidad promotora deberá realizar el seguimiento a las entidades competentes respecto a la atención de aquellas propuestas no relacionadas con la medida.

Nota. Adaptado de “Estándares Regional de Actuación Defensorial en Procesos de Consulta Previa de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú”, por Aedo y Bustamante, 2017.

3.1.5 *Medida Consultada*

Sobre aquello que debe ser sometido a consulta, el Convenio 169 de la OIT establece que, debe consultarse las medidas legislativas o administrativas plausibles de generar alguna intervención en los pueblos directamente.

Sobre este texto corresponde resaltar dos aspectos; el primero está relacionado a que la medida sea plausible de generar afectación, por lo que, no es necesario una comprobación de la afectación, bastará con que esta sea una posibilidad, el segundo aspecto es que la afectación debe ser directa, este último concepto genera un amplio debate en cuanto a que se considera una afectación directa.

Asimismo, como señala Mutsios (2020) no queda claro de la regulación existente que debe entenderse por “medida legislativa” y “medida administrativa”, y que es sin duda, indispensable esclarecer este contenido a fin de promover una aplicación correcta del proceso consultivo.

En tanto, la Ley de Consulta Previa establece que se deben someter a consulta las medidas administrativas, las medidas legislativas, proyectos de alcance regional o nacional, programas y planes, siempre que cualquiera de ellos afecte a las poblaciones indígenas u originarias (Congreso de la República del Perú, 2011, Ley 29785, Artículo 2).

Sobre este extremo, la Ley no realiza una conceptualización de los términos antes esbozados; sin embargo, el Reglamento de esta establece en su artículo segundo, en cuanto a las medidas legislativas se entienden como las normas con rango de Ley emitidas por el gobierno peruano, mientras que las medidas administrativas serían las que emite el poder ejecutivo mediante

las que se aprueben programas, proyectos y planes de desarrollo (Presidencia de la República del Perú, Decreto Supremo N°. 001-2012-MC, 2012, Artículo 2).

El reglamento es bastante claro en limitar que aquello que se consultaran son únicamente medidas administrativas o legislativas, entendidas estas últimas como Decretos Legislativos y Leyes.

En cuanto a los planes, programas y proyectos, precisa que la consulta aplicará sobre la medida administrativa que los **apruebe**.

Sobre este extremo el análisis formulado por Aedo y Bustamante (2017) precisa que uno de los criterios para el desarrollo eficiente de la consulta previa, es que se identifique correctamente aquella medida consulta, para lo cual el momento de ejecución del mecanismo debe ser anterior a que se adopte la decisión final, permitiendo tener información suficiente en cuanto a los trascendencias de la medida consultada, siendo factible además que la población tenga incidencia en el diseño de dicha medida.

Por lo que, de lo señalado por el propio Reglamento de la Ley y el análisis bibliográfico, queda establecido que si bien lo que se consulta es una medida administrativa o legislativa, la determinación de cuál es la medida administrativa a consultar para un proyecto en específico es el reto al que se enfrenta el Estado, en este sentido, para dicha determinación se considera oportuno tomar en consideración la información planteada en la Tabla 2.

3.1.6 Marco Jurídico

Para analizar el marco jurídico aplicable a la consulta previa en el país, resulta sumamente importante, considerar que el año 1995 el Perú ratificó el Convenio 169 de la OIT, incluyéndolo dentro del derecho interno de la nación.

En atención a ello, el análisis del marco jurídico del proceso de consulta a nivel nacional debe tener como punto de partida la Constitución Política del Perú y el mencionado convenio internacional.

a) Constitución Política

Este documento de 1993 es la norma suprema del ordenamiento jurídico peruano y es a partir de esta que se crean e interpretan las demás normas, de todos los rangos, que forman parte del ordenamiento jurídico nacional.

Si bien la norma no reconoce la consulta previa como derecho fundamental de manera expresa, sí reconoce otra serie de derechos propios de las poblaciones originarios e indígenas.

Los literales 1 y 2 del artículo segundo de la mencionada norma, reconocen el derecho de todos los peruanos a su identidad y a la igualdad ante la ley; a su vez, el numeral 19 del mencionado artículo reconoce el derecho a la identidad étnica y cultural, además formula el reconocimiento y protección del Estado peruano a pluralidad étnica y cultural de la Nación (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 2, inc. 1, 2, 19).

Por su parte el numeral 22 del artículo segundo de la Constitución reconoce el derecho a la paz, tranquilidad y a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, este artículo resulta de suma relevancia y relación, con los antes mencionados considerando los fines de la consulta previa y las condiciones en las que se desarrolla la cotidianidad de los pueblos (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 2, inc. 22).

A su vez, el artículo 48 de la Constitución determina al aimara, quechua y demás lenguas aborígenes como idiomas oficiales en aquellos lugares en los que sean de predominancia, además del castellano (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 48).

En tanto, el artículo 89 de la Constitución establece la existencia legal y la personalidad jurídica de las comunidades nativas y las comunidades campesinas, reconociéndoles además la libre disposición y uso de sus territorios. Así como, el respecto por parte del Estado de su identidad cultura (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 89).

b) Convenio 169 de la OIT

De conformidad con el artículo 55 de la Constitución peruana, aquellos tratados celebrados por el Perú que se encuentren en vigor se vuelven parte integrante del derecho interno (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 55).

A su vez, la cuarta disposición complementaria de la Constitución establece que las regulaciones relacionadas a las libertades y a los derechos reconocidas en la

Constitución deben interpretarse de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados internacionales.

En consecuencia, el Convenio 169 de la OIT forma parte del derecho peruano, y a su vez, determinar la obligación de los Estados de establecer un procedimiento que permita a las poblaciones originarios e indígenas ser partícipes de los procesos de toma de decisiones sobre aquellos temas que generen injerencia en sus derechos colectivos.

Se debe tener en cuenta que esta norma es de alcance macro y establece un parámetro general, no precisa que medidas debe consultar el Estado, la forma de consulta o los alcances de dicha consulta; sin perjuicio de ello, crea la obligación de generar un mecanismo participativo en los mecanismos de toma de decisión, que deberá adaptarse al marco jurídico de cada país.

c) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Este documento surge en atención a la condición de disparidad que viven las poblaciones indígenas en sus respectivos Estados (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007).

Por lo que el texto reconoce y proclama los principales derechos humanos de los que gozan estas poblaciones, sirviendo de guía a los Estados miembro de las Naciones Unidas a efectos de que procedan con la incorporación de dichos derechos en su normativa nacional.

d) Ley N°. 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, Reconocido en el Convenio 169 de la OIT.

Esta norma materializa la introducción del derecho de consulta en el sistema jurídico peruano, establece los objetivos y principios de la consulta, así como las medidas susceptibles de consulta y el procedimiento para la aplicación de esta.

Un elemento importante sobre esta norma se encuentra en su artículo 20, en virtud del cual se crea la obligación del Estado de contar con una base de datos oficial en la que se identifique a las poblaciones indígenas, originarias y nativas, sobre el particular, la norma data del año 2011 y luego de 10 años, esta obligación sigue siendo un compromiso pendiente del Estado (Congreso de la República del Perú, Ley 29785, 2011, Artículo 20).

e) Ley N°. 27811, Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos.

La citada Ley da mérito y reivindica los conocimientos colectivos y ancestrales de las comunidades y poblaciones indígenas sobre el medioambiente que los rodea (Congreso de la Republica del Perú, Ley 27811, 2002).

Al respecto, otorga a dichos conocimiento la calidad de derecho y faculta a los pueblos a hacer uso de dichos conocimientos bajo sus propios términos y según sus costumbres.

f) Reglamento de la Ley de Consulta Previa, Decreto Supremo N°. 001-2012-MC

El reglamento de una ley es un documento elaborado por la entidad especializada en la materia y que permite regular con mayor detalle los procesos determinados en la ley (Ministerio de Cultura, Decreto Supremo 001-2012-MC, 2012).

Este reglamento no solo determina qué se entiende como medida administrativa como se detalló en párrafos precedentes; sino que, también establece el alcance del procedimiento, los sujetos de la consulta, el trámite propiamente dicho, así como los responsables específicos de la ejecución del mecanismo.

Sobre el particular, se determina que, es el Viceministerio de Interculturalidad el encargado de brindar soporte a los entes estatales que requieran implementar un proceso de consulta.

g) Resolución Ministerial N°. 2002-2012.MC, que aprueba la Directiva que regula el funcionamiento de la base de datos oficial de pueblos indígenas u originarios.

Mediante la Resolución Ministerial se establece la obligación de la Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos de establecer el procedimiento para la actualización de la base de datos de pueblos indígenas y originarios, asimismo, se establecen los lineamientos para que un pueblo originario se incorpore en dicha base de datos (Ministerio de Cultura, Resolución Ministerial 2002-2012-MC, 2012).

h) Resolución Viceministerial N°. 001-2012-VMI-MC

Esta norma genera un registro de intérpretes y facilitadores en el proceso de consulta previa (Ministerio de Cultura, Resolución Viceministerial 001-2012-VMI-MC, 2012).

Esta disposición es clave considerando el factor de interculturalidad propio consultivos, en el que la comunicación es las lenguas de los pueblos indígenas y originarios es indispensable.

i) Resolución Ministerial N°. 350-2012-MEM-DM, modificada mediante Resolución Ministerial N°. 209-2015-MEM/DM

Mediante esta norma se establece de manera específica las medidas administrativas que serán consultadas en el marco de los proyectos del sector energía y minería, sobre el particular, la norma establece que tanto para las actividades de transmisión, distribución y generación electricidad la medida que inicia el procedimiento de consulta es la concesión definitiva (Ministerio de Energía y Minas, Resolución Ministerial 350-2012-MEM-DM, 2012; Resolución Ministerial 209-2015-MEM-DM, 2015).

Sin perjuicio de lo anterior analizado, es importante tener en cuenta que, en el Perú, es aplicable el control difuso de la constitucionalidad de las normas, por parte del TC y del Poder Judicial, por lo que, en aras de tener un panorama más claro sobre los alcances de la consulta previa en el Perú, resulta pertinente formular una revisión a las siguientes sentencias.

a) Sentencia del Expediente N°. 0022-2009-PI/TC, del nueve de junio de 2010.

Esta sentencia reconoce la Consulta Previa como un derecho fundamental y se otorga al Convenio 169 rango constitucional, como se verá más adelante ambos conceptos han quedado proscritos.

b) Sentencia del Expediente N°. 0025-2009-PI/TC, del diecisiete de marzo de 2011.

Mediante esta decisión de 2011 el TC reitera el valor constitucional del derecho a la consulta previa, reconociendo en la misma un derecho fundamental producto de un convenio internacional con rango constitucional (TC, 2011, Expediente 0025-2009-PI/TC).

Asimismo, precisa que la consulta previa no conlleva la potestad de vetar sino la obligación de llegar a un acuerdo.

c) Sentencia del Expediente N°. 01126-2011-PHC/TC, del once de setiembre de 2012.

La referida sentencia formula un análisis de la autonomía de los territorios de las poblaciones originarias, como de las comunidades nativas y campesinas derivadas de estos, reconociendo el derecho de los pueblos a la autonomía comunal y a la toma de decisiones respecto de sus territorios, reiterando la obligación estatal de someter a consulta las medidas legislativas y administrativas que afecten pueblos indígenas y originarios.

d) Sentencia del Expediente N°. 00005-2012-PI/TC, de fecha 23 de octubre de 2012.

Esta sentencia puntualiza que la obligación de ejecutar la consulta previa recae en el Estado, reconociéndolo como el único sujeto pasivo del derecho a la consulta previa. Asimismo, se precisa que dicho derecho tiene contenido protegido por la Constitución.

e) Sentencia del Expediente N°. 00259-2016, de fecha 24 de octubre de 2019.

Mediante este proceso de inconstitucionalidad de una parte del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, el Poder Judicial retira del ordenamiento jurídico la Décimo Quinta Disposición Complementaria Transitoria y Final de dicha norma y establece que los proyectos de infraestructura en temas de servicios públicos, educación y salud que afecten derechos de pueblos indígenas deberán ser sometidos a consulta previa (Poder Judicial [PJ], 2019, Expediente 00259-2016).

f) Sentencia del Expediente N°. 03066-2019-PA/TC de fecha 20 de enero de 2022.

Esta sentencia, bastante breve el TC desestima un derecho de amparo, por no considerarlo la vía procedimental apropiada para formular un cuestionamiento sobre la consulta previa, ya que esta no tiene carácter de derecho fundamental y menos rango constitucional (TC, 2022, Expediente 03066-2019-PA/TC).

Debe hacerse la precisión de que en voto discordante el magistrado Ferrero Costa, preciso que si bien coincidía en la improcedencia de la demanda ello obedecía a que la misma se formuló sin invocar el contenido protegido por la Constitución del derecho solicitado; por lo que, sí se reconocería la condición de constitucional de la consulta previa.

g) Sentencia del Expediente N°. 00015-2020-PI/TC de fecha 17 de marzo de 2022.

Mediante la sentencia indicada se reconoce el rango constitucional del Convenio 169, asimismo, se reconoce el carácter flexible del derecho a veto, en virtud de la

interpretación del Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso, Saramaka Vs. Surinam⁹, asimismo, se reconocen los principios de buena fe y flexibilidad propios del proceso de consulta (TC, 2022, Expediente 00015-2020-PI/TC).

Sobre el caso específico materia de análisis, el TC reconoce que si bien los Decretos de Urgencia en cuestión pueden afectar los derechos colectivos de los pueblos originarios e indígenas (territorio y tierras); el ámbito de aplicación de las Decretos de Urgencia debe interpretarse con exclusión de dichas poblaciones, ante lo cual, no sería necesaria someter las normas a consulta previa y en consecuencia estas serían constitucionales.

Considerando la cronología de las sentencias antes analizadas, para el marco jurídico peruano, actualmente la consulta previa no se considera un derecho fundamental ni se le otorga rango constitucional.

3.2 Conflictos Socio Ambientales

En palabras de la Defensoría del Pueblo ha quedado en evidencia que la consulta previa puede ser una forma de prevenir conflictos sociales, ello toda vez que es un instrumento que permite promover y desarrollar espacios de diálogo (Aedo & Bustamante, 2017).

En atención a ello, resulta fundamental comprender el concepto de conflicto socio ambiental, sus alcances y consecuencia y la importancia de la consulta previa como mecanismo de prevención, ello con la finalidad de resaltar la importancia de este proceso y la necesidad de su implementación de manera eficiente.

El termino conflicto socio ambiental puede entenderse como la forma en la que los actores contraponen sus intereses ya sea por el uso, manejo o acceso a los recursos naturales, así como por situaciones problemáticas asociadas a la contaminación (Defensoría del Pueblo, 2015).

A su vez, en estos conflictos, un factor clave es la percepción ya que los ciudadanos pueden tener la idea de que la actividad de naturaleza económica que se viene desarrollando se encuentra contrapuesta a su posibilidad de aprovechar los recursos naturales, por lo que, si

⁹ Sentencia del 28 de noviembre de 2007, expedida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en virtud de la denuncia interpuesta por Pueblo de Saramaka por presuntas vulneraciones al derecho al uso y goce del territorio que ocupan por parte del Estado de Surinam.

se desarrolla la actividad se les limita la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas mediante el aprovechamiento de dichos recursos (Jaquenod, 2014).

Como se precisó la Consulta tiene el objeto de reivindicar los derechos de los pueblos consultados, implementando un proceso participativo mediante el cual puedan ser parte del proceso de decisión en las medidas sometidas a consulta que afecten sus derechos colectivos, sus territorios y los recursos en estos.

En ese sentido, una diferencia en la concepción sobre los recursos es lo que genera los conflictos socio ambientales, por lo que, la finalidad de la consulta previa se encuentra íntimamente ligada con la materia en virtud de la cual puede surgir un conflicto de esta naturaleza.

3.2.1 Características de los Conflictos Socio Ambientales

Para la consideración de las características de este tipo de conflictos, se ha tomado en consideración la información brindada sobre este punto, por diversos autores, quienes consideran a la interdependencia y a la complejidad como las principales características de estos conflictos (MINAM, 2022, Sabatini & Sepulveda, 1997, Quintana, 2010).

a) Interdependencia

Sabatini y Sepulveda (1997) refieren sobre la interdependencia que, los conflictos se encuentran vinculados a un contexto mucho más grande, el cual encuentra relación con la realidad sociocultural, política e incluso económica de lugar en el que se viene desarrollando el conflicto.

Según esta concepción, en los conflictos son una sinergia de temas de lo más diversos, entre los que se puede encontrar la distribución de los recursos y la riqueza; la centralización de la toma de decisiones y la ejecución de la política, las expectativas de desarrollo y necesidades desatendidas e incluso la distribución de la carga generada por las externalidades negativas de los proyectos que utilizan los recursos (Borel et al. 1999).

Es decir, la lectura de un conflicto socio ambiental debe ser holística a fin de poder identificar todos los factores relevantes del entorno en el cual se desarrolla el conflicto, así como, los reales intereses de las partes involucradas.

b) Complejidad

Los conflictos socio ambientales se caracterizan por su complejidad, debido a que la problemática relacionada a los conflictos socioambientales genera que la temática planteada en este tipo de conflictos pueda ser de los más variada.

Generalmente los temas de conflictividad socio ambiental se encuentran asociados a temas de manejo de impactos ambientales en territorios sensibles; entre los que se pueden encontrar áreas protegidas, territorios indígenas; así como, al manejo de recursos especialmente escasos, como el agua, los bosques, los recursos pesqueros e incluso los hidrocarburos (Blackburn & Bruce, 1995).

Todos estos son temas que en sí mismos reflejan factores y componentes sumamente diversos y ligados entre sí, lo que los hace complejos.

Así pues, Sabatini y Sepulveda (1997) mencionan que cada conflicto socioambiental “presenta una situación particular en la que confluyen todos o algunos de estos temas e intereses en diferentes niveles y contextos” (p. 9).

Atendiendo a ello, se establece la complejidad de los conflictos, a partir del requerimiento de considerar y valorar una gran masa de datos vinculada a aspectos, económicos, ambientales, sociales, arqueológicos e incluso científicos, específicamente sobre el manejo de los recursos ambientales.

c) Fundado en Necesidades Culturales

Si bien la bibliografía considera como principales características de los conflictos socio ambientales la complejidad e interdependencia, Quintana (2010) hace una precisión agregando las necesidades culturales como un factor relevante en los conflictos.

Si bien este es uno de los aspectos que podría originar un conflicto, también es una característica, sobre todo en territorios pluriculturales como el Perú.

Sobre este orden de ideas, en cuanto al fundamento de las necesidades culturales como origen de conflictos, estas se traducen en la falta de conocimiento de la identidad de los actores que son excluidos de los procesos de adopción de políticas y medidas ambientales incluso desconociendo las condiciones de vida y la interrelación con el medio ambiente de la población que vive en el territorio que se presente intervenir (Quintana, 2010).

En ese sentido, en aras de atender la conflictividad social y brindar alternativas de solución viable es menester entender la cosmovisión de todos los actores que se involucran en el proceso y desterrar ideas preconcebidas.

3.2.2 Clasificación de los Conflictos Socio Ambientales

Como se ha precisado en el apartado precedente, la conflictividad socio ambiental, tiene como una de sus principales características la complejidad, no solo de las relaciones entre las partes interactúan en el conflicto; sino también la complejidad de los propios temas que forman parte del conflicto, en ese sentido, una correcta identificación de la clase de conflicto que se pretende resolver, puede contribuir en miras de encontrar dicha solución.

En virtud de lo anterior, las clasificaciones que pueden surgir con relación a los conflictos de carácter socioambientales son las siguientes, según Walter (2009, p. 6):

- a) Por información: Son conflictos cuya característica radica en las fuentes de información, su análisis y también la interpretación de esta, el contenido o la incompatibilidad con los intereses del grupo. Esto aplica por ejemplo para las dinámicas de información referente a la exploración o explotación del entorno, así como el propósito y los niveles de impacto.
- b) Por relaciones: Son generalmente conflictos que surgen debido a elementos como la falta de confiabilidad o buena fe, así como de credibilidad. Implica, la imposibilidad de gestionar soluciones debido a las relaciones de desestabilización producto de la incredulidad. Allí supone también la dinámica histórica de negociaciones o acuerdos entre instituciones, empresas y comunidades.
- c) Por intereses: Se sitúan en el campo de las posiciones, intereses o propósitos que mantienen los grupos, generando una dinámica de objetivos diferenciados y contrapuestos. Supone en efecto, determinar el papel, la funcionalidad o la posición estratégica del recurso natural o el medio dentro del conflicto social.
- d) Por valores: Radica en la diferenciación de sistemas de creencia, en el que inciden temas culturales, morales o incluso estéticos para definir la relación con el ambiente.

3.2.3 Actores de los Conflictos Socio Ambientales

Los actores de un conflicto socio ambiental pueden ser múltiples personas, naturales, jurídicas, personas individuales o colectivas.

En ese sentido los actores más comúnmente involucrados según Borel et al. (1999 p. 46) son “el Gobierno y sus diferentes agencias (actores obligados), las empresas, las comunidades rurales (campesinos, indígenas, afros), grupos de base, ONG nacionales e internacionales, universidades entre otros”.

En cuanto a cómo se clasifican estos actores, el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (1998), precisa que los actores se pueden clasificar en: a) generadores, son aquellos que en el ejercicio de sus actividades ocasionan alguna afectación en el medio ambiente que luego se traduce en el detonante del conflicto; b) reguladores, son aquellos que pueden generar acciones destinadas principalmente a la prevención del daño; c) iniciadores, estos actores activan su participación en cuanto se produce el daño ambiental y su respuesta es una reacción directa a dicho daño.

Sobre esta clasificación se pueden encontrar fuerte cuestionamiento, el primero está asociada a que en un conflicto socio ambiental, las dinámicas de poder e información hacen sumamente complejo identificar al causante o generador de este.

Asimismo, la concepción tradicional de que el Estado puede tener mayor poder en un proceso de negociación ha ido perdiendo fuerza a lo largo de los años, en los que, el poder se ha ido trasladando a las mayorías, quienes lo ejercen a través de acciones de protestas; por lo que, tampoco quedaría claro quién puede ser un regulador dentro del conflicto.

El Ministerio del Ambiente del Perú (2022), ha propuesto clasificar a los actores de un conflicto socio ambiental, como: a) actores primarios, son aquellos activamente involucrados en el conflicto; b) actores secundarios, son los actores que brindan ayuda o apoyo a un actor primario; c) terceros imparciales, estos sujetos no tienen interés en el conflicto y participan con la intención de brindar atención al mismo y contribuir a su solución.

Sobre este orden de ideas, el rol de cada sujeto podrá variar dependiendo el tipo de conflicto frente al que nos encontramos, en ese sentido, el Estado podría ser un actor principal en un conflicto; mientras que es un actor secundario en otro conflicto.

Sin perjuicio de lo anterior, el rol del Estado siempre será clave en un conflicto socio ambiental, pues como señala Blakcburn (1995) desde una perspectiva política y legal, los conflictos socioambientales forman parte del orden público, ello debido a la importancia social de ciertos temas como la salud, el desarrollo o la preservación; por lo que, se entiende

que el Estado debe salvaguardar los intereses generales de toda la sociedad. En virtud de ello, el Estado es un actor obligado en los conflictos socio ambientales.

3.2.4 Etapas de los Conflictos

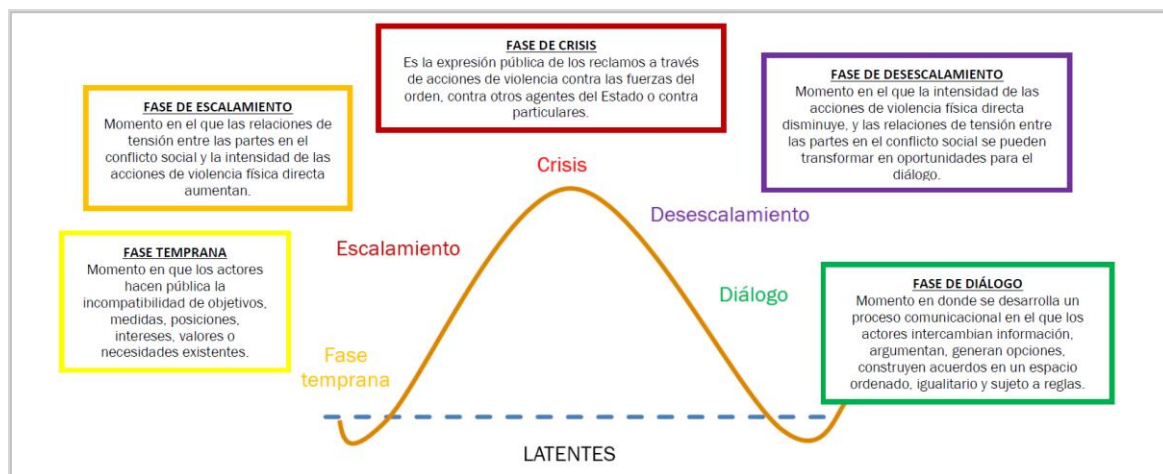
Las etapas o fases de un conflicto socio ambiental, pueden variar dependiendo el autor que se consulte, ya que, dependerán en gran medida de los conflictos que se tomen como referencia para elaborar la clasificación.

Para autores como Quintana (2010) la operatividad de los conflictos ambientales se da en seis etapas principalmente; entre las que se encuentran la cooperación, indiferencia, competencia, tensión en aumento, conflicto como tal; y crisis.

Mientras que para la Defensoría del Pueblo (2020) los conflictos socio ambientales, forman parte de la categoría de conflictos sociales; y se dividen en cinco fases, fase temprana, fase de escalamiento, fase de crisis, fase de des escalamiento; y, fase de dialogo, como se aprecia en la Figura 4.

Figura 4.

Fases de un Conflicto Socio Ambiental



Nota: Fases de un Conflicto Socio Ambiental. De “Vigésimo Cuarto Informe Anual 2020”, por Defensoría del Pueblo, 2020.

3.2.5 Mecanismos de Solución de Conflictos Socio Ambientales

Existen numerosos mecanismos utilizados en la resolución de los conflictos socioambientales, en ese sentido, la determinación de la mejor estrategia para solucionar un conflicto dependerá del entorno en el que se produce el conflicto, la fase en la que se encuentra y los actores involucrados.

Al respecto, los mecanismos de solución:

Pueden clasificarse de acuerdo con la forma en que se ejerzan, sea mediante una vía tradicional, tales como los mecanismos de justicia tradicional y administración, vía judicial, vía consuetudinaria, vía administrativa, coacción, coerción, cooptación persuasión, inducción, o por mecanismos atípicos, utilizados en la práctica de la resolución de conflictos (Ortiz, 1999., como se cita en Hernández, 2020, p. 47).

Un mecanismo atípico pero fuerte para la solución de conflictos socio ambientales puede ser la consulta previa, pues como se ha visto la consulta busca reivindicar a las poblaciones originarias, tomando en cuenta aspectos de interculturalidad y derechos colectivos, los cuales suelen ser temas importantes en la conflictividad socio ambiental.

Sobre el particular, autoras como Hernández (2020, p. 47) precisa que,

En tanto la Consulta Previa es entendida generalmente como un derecho y mecanismo de participación, también es una herramienta de resolución de conflictos que supone una interrelación y dialogo, en la medida en que existe un problema latente entre actores (las comunidades indígenas, las empresas y el Estado), que vienen siendo las partes.

Esta interpretación coincide con la lectura hecha por Hillón (2014), la consulta desarrollada correctamente puede considerarse un eje e indicador de buena gobernanza, por lo que esta puede utilizarse como una herramienta para generar un acercamiento entre el Estado y los pueblos en aras de lograr un gobierno incluyente. Contrariamente la inaplicación de la consulta o su ejecución de manera incorrecta puede generar la exclusión y segregación de los pueblos; así como, conflictividad social.

A su vez, un análisis formulado por los órganos de control de la OIT determinó que había situaciones específicas de conflicto que habían surgido cuando se produjo una aplicación inadecuada o peor aún no se aplicó la consulta previa (OIT, 2013).

Por lo que, ha quedado evidenciado que la consulta previa puede ser utilizada como un mecanismo de prevención de conflictos socio ambientales y en algunos casos incluso como un mecanismo de solución de los mismos.

3.2.6 *Conflictividad Socio Ambiental y Consulta Previa*

La conflictividad socio ambiental entre industrias dedicadas a actividades extractivas y de infraestructuras y comunidades locales, ya sean o no pueblos originarios o indígenas tiene larga data.

En el Perú los conflictos socio ambientales, que involucran proyectos extractivos o de infraestructuras tienen larga data y han cobrado la vida, paz y tranquilidad de muchos peruanos.

Un claro ejemplo de la conflictividad social se encuentra en el sector minería, especialmente con conflictos emblemáticos como los casos de Tía María¹⁰ y Conga¹¹ que llevaron a la paralización de dichos proyectos; o como el caso de la Hidroeléctrica Inambari¹² en el sector electricidad.

Sin perjuicio de lo anterior, el Perú también ha sido testigo de conflictos socio ambientales de gran relevancia ocasionados por la inaplicación de la consulta previa, esta inaplicación se sustentó en una interpretación normativa, que, a criterio de los pueblos indígenas y originarios los dejaba desprotegidos.

Uno de los casos más complejos en esta materia ha sido el lote 192, este lote se ha encontrado en explotación por un periodo aproximado de cuarenta años, periodo en el que diversas empresas han sido titulares de la concesión, la misma que se encuentra superpuesta a territorios de cuatro grupos étnicos.

El proyecto presentó continuos problemas de contaminación lo que se vio empeorado por un trabajo de fiscalización deficiente por parte del Estado, lo que produjo múltiples denuncias de las comunidades indígenas y que posteriormente, ocasionó acciones de violencia.

¹⁰ Conflicto socioambiental producido en el 2011 y 2015, a razón de los reclamos y rechazo del proyecto de la población del Valle del Tambo, por considerar que el proyecto afecta al ambiente y a su actividad de la agricultura, dicho conflicto registró cientos de heridos y 6 víctimas mortales, entre ellos 5 civiles y 1 policía.

¹¹ Conflicto socioambiental que llegó a su punto más grave en el 2011, a razón de la oposición de poblaciones en Cajamarca por la propuesta de traslado de dos lagunas por la empresa Minera Yanacocha SRL, cobrándose la vida de 5 personas. Este proyecto hasta el día de hoy se encuentra paralizado.

¹² Conflicto socioambiental producido en el 2010, tras la firma del Acuerdo Energético con Brasil y otorgar la licencia del proyecto a Inambari, lo que generó intensos reclamos por poblaciones indígenas de Madre de Dios y prolongados procesos políticos. Este acuerdo y proyecto fueron paralizados.

La concesión a Pluspetrol finalizó el 29 de agosto de 2015, y considerando la Ley de Consulta Previa¹³ el Estado previo al otorgamiento de un nuevo contrato de concesión tuvo que ejecutar un proceso de consulta.

Otro proyecto, con amplios antecedentes de conflictividad social asociada a la consulta previa es el proyecto Lote 64.

Este proyecto ha contado con múltiples concesionarios desde 1995. Pese al hallazgo de algunos pozos con petróleo ligero dentro de este lote, la constante y férrea resistencia presentada por la Nación Wampis y el pueblo Achuar a través de los años, debido a la negativa del Estado de ejecutar la Consulta Previa ha resultado en el abandono del proyecto por distintas empresas que no logran obtener la licencia social.

Como se puede apreciar, la consulta previa correctamente implementada puede traducirse en un aliado importante para las actividades extractivas y de infraestructura; sin embargo, su inaplicación puede poner en riesgo los planes de desarrollo articulados por el Estado.

3.3 Consulta Previa y Certificación Ambiental

Ha existido un debate importante tanto en el Estado peruano como en el sector privado, respecto de si la Consulta Previa y la Certificación Ambiental se encuentran relacionadas; un aspecto relevante del vínculo entre ambos procesos se encuentra asociados a la participación ciudadana en el marco de la certificación ambiental, la cual guarda ciertas semejanzas con el proceso consultivo.

Sobre el particular, en atención a lo dispuesto en la Ley del SEIA y su Reglamento, todo proyecto de inversión que genere impactos negativos en el ambiente requiere contar con la certificación ambiental previo a su ejecución, por lo que el proceso de participación ciudadana forma parte de mencionada certificación; y deberá ejecutarse, antes y durante el proceso de evaluación realizado por el ente competente.

Respecto de la participación ciudadana, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2002) señala que esta consiste en un involucramiento activo de la ciudadanía no solo en el proceso ambiental, sino en la vida política del país, con lo cual se garantiza el desarrollo de un estado inclusivo y democrático.

¹³ Consulta previa ejecutada el 17.08.2021.

Por su parte, la Ley General del Ambiente reconoce como uno de sus principios básicos, el referido a la participación ciudadana en la gestión ambiental, estableciendo que todas las personas gozan de la potestad de participar en los procesos de participación ciudadana de manera responsable e informada (Congreso de la República del Perú, 2005, Ley 28611, Artículo 3).

La participación ciudadana, debe entenderse en sentido concreto como una oportunidad que se le brinda a la población de formar parte de las decisiones que se toman, permitiéndoles expresar sus dudas, inquietudes y brindar retroalimentación sobre aquello que se les presenta.

En ese sentido, a través de diferentes mecanismos de participación ciudadana, tales como; talleres informativos, audiencias públicas, buzones sugerencias; entrevistas con facilitadores locales, entre otros; se promueve el objetivo de trasladar y acercar a la población información oportuna y pertinente, sobre todo el proceso de certificación ambiental, lo cual incluye, la línea base, los impactos identificados y las medidas de manejo propuestas por el titular del proyecto, abriendo un espacio en el que se recibirán y atenderán oportunamente comentarios y sugerencias en relación al estudio ambiental presentado.

La participación ciudadana en el proceso de certificación ambiental se constituye en una herramienta indispensable en el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos; sin embargo, numerosas investigaciones efectuadas en los diferentes sectores actualmente reportan múltiples contingencias en cuanto a la forma en la que el Estado y los titulares de los proyectos vienen ejecutando este mecanismo.

Entre los más frecuentes se encuentra la distorsión del objetivo mismo de la participación ciudadana; debido a que el mismo se ejecuta como formalismo para obtener la certificación ambiental (Queirolo, 2019).

En virtud de lo expuesto, el proceso de participación ciudadana dentro del esquema de la certificación ambiental es una aproximación del titular del proyecto con los grupos de interés de dicho proyecto, que le permite exponer y sociabilizar los alcances del estudio ambiental elaborado, los posibles impactos ambientales del mismo, y las medidas de manejo ambiental que propone.

3.3.1 Aproximaciones y Semejanzas de Ambos Procesos

De la revisión de los conceptos analizados en el apartado anterior, resulta viable determinar algunas semejanzas entre el proceso de consulta previa y el proceso de participación ciudadana ejecutado en el marco de la certificación ambiental.

Es menester que las semejanzas identificadas entre ambos procesos se interpreten desde una perspectiva complementaria, y del trabajo articulado, mas no considerar que un procedimiento puede suplir a otro, ya que, como se analizará en el siguiente apartado, los procesos también presentan diferencias importantes.

- a) Ambos son procesos de diálogo; la consulta previa y la participación ciudadana en el marco de la certificación ambiental se ejercen a través de espacios de diálogo, lo cual permite y facilita a la población objetivo compartir sus opiniones, dudas y percepciones con los titulares del proyecto y los representantes del Estado, según sea el caso.
- b) Ambos promueven un acercamiento entre el Estado y la población; si bien la participación ciudadana dentro de la certificación ambiental es un proceso ejecutado principalmente por el titular del proyecto, existe una etapa en la que hay participación del Estado, a través de los representantes de la autoridad a cargo de la certificación ambiental, por lo que, en ambos procesos se promueve un acercamiento del Estado con la población objetivo del proceso.
- c) Ambos promueven el acceso a la información por parte de la población del proyecto; la participación ciudadana dentro de lo previsto en la certificación ambiental es un proceso estrictamente informativo, mediante el cual el titular de la actividad comparte con los grupos de interesados los alcances del proyecto y los resultados del instrumento de gestión ambiental; mientras que en la gestión de consulta previa se comparte la data requerida para la toma de decisión respecto de la medida que aprueba el proyecto.

3.3.2 Diferencias entre Ambos Procesos

Sin lugar a duda podrán identificarse múltiples diferencias entre ambos procesos; asociadas a diversos aspectos de la consulta previa y certificación ambiental, en la Tabla 5 se detallan las principales diferencias advertidas entre estas dos gestiones.

Tabla 5.

Diferencias entre el proceso de consulta previa y la participación ciudadana en el marco de la certificación ambiental

Aspectos	Consulta Previa	Participación Ciudadana (En el Marco de la Certificación Ambiental)
Definición	Es un proceso a través del cual el Estado consulta previamente a los pueblos originarios e en relación con las medidas legislativas o administrativas que afecten sus derechos colectivos.	Es un proceso iniciado por el titular de un proyecto de inversión, quien se encarga de la elaboración del EIA de dicho proyecto, en el cual se identifica los posibles impactos y las medidas de prevención, mitigación y compensación de estos.
Actores	Pueblos originarios e indígenas.	Todos los grupos de interés.
Marco Legal aplicable	Ley N° 29785, Ley del Derecho de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la OIT. DS 001-2012-MC, Reglamento de la Ley del Derecho de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la OIT.	Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Normas Ambientales Sectoriales.
Responsable	El Estado, a través de la entidad promotora: defiende y fundamenta la medida administrativa o Legislativa sujeta a Consulta Previa.	El titular del proyecto es responsable del IGA, e inicia el proceso de certificación ambiental.
Etapas	Conforme lo establecido por la Ley N° 29785 y su Reglamento este tiene siete (07) etapas: 1. Identificación de las Medidas 2. Identificación del Pueblo 3. Publicación de la Medida 4. Información 5. Evaluación Interna 6. Diálogo 7. Decisión	El proceso de certificación ambiental tiene, principalmente, tres (03) etapas: 1. Antes de la elaboración 2. Durante la elaboración 3. Durante la evaluación

Aspectos	Consulta Previa	Participación Ciudadana (En el Marco de la Certificación Ambiental)
Plazos	Las etapas de este proceso tienen plazos regulados por norma (120 días); sin embargo, para la ejecución del procedimiento deben considerarse los principios de flexibilidad y buena fe, tomando en cuenta las características particulares de cada pueblo consultado.	La evaluación ambiental cuenta con plazos establecidos en la normativa SEIA y sectorial, según corresponda.
Resultado	El resultado del proceso es la suscripción de los Acuerdos Adoptados entre el Estado y los pueblos consultados, los cuales son exigibles a las partes.	La incorporación de los aportes y propuestas de los grupos de interés en el proceso de evaluación ambiental respectivo.

Nota: Adaptado de “Estándares Regional de Actuación Defensorial en Procesos de Consulta Previa de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú”, por Aedo y Bustamante, 2017.

4. Análisis de la Consulta Previa en Transmisión de Electricidad

Como se ha señalado en la descripción del problema del presente documento, la consulta previa en transmisión eléctrica era inaplicable de conformidad con la Décimo Quinta Disposición Complementaria Transitoria y Final del Reglamento Decreto Supremo N°. 001-2012-MC, siendo que, a partir del 15 enero 2022, luego de la publicación de la sentencia del expediente A.P. N°. 29126-2018, Lima, este mecanismo es aplicable a los proyectos de transmisión de energía.

La publicación de la mencionada sentencia ha generado tres situaciones, por decirlo menos, problemáticas, en cuanto a la ejecución de la consulta previa en transmisión eléctrica.

Una de las mencionadas situaciones es la referida a aquellos proyectos que están en etapa de planificación y que en el futuro próximo deberán iniciar tramites de concesión, la presente investigación apunta a esos proyectos, procurando una propuesta de valor que pueda contribuir tanto a la ejecución oportuna de estos, como a la implementación de un mecanismo de consulta que cumpla los estándares de eficiencia.

Luego del análisis formulado en el capítulo 3 de este documento es posible afirmar que la gestión de consulta previa será eficiente siempre que se cumplan los principios en las tres etapas de su ejecución.

En ese sentido, la cuestión de la presente investigación se centra en el factor oportunidad, por lo que, a efectos de determinar la oportunidad en la ejecución de la consulta previa en futuros proyectos de transmisión eléctrica, en este capítulo se evaluará el proceso de transmisión en sí mismo, a través de una mirada detallada en los instrumentos de gestión ambiental de proyectos de este sector, con lo que se pueda determinar el momento de mayor impacto; y en consecuencia ubicar la etapa más oportuna en el cronograma de implementación de un proyecto de transmisión electricidad para la aplicación de la consulta previa.

Sobre este orden de ideas, es fundamental tener en cuenta que, como se desarrolló en el planteamiento del problema, la ejecución de la consulta previa en transmisión eléctrica bajo el esquema normativo actual se traduce en una consulta previa que no cumple el principio de oportunidad.

Por lo que, en el presente apartado resultará clave determinar el momento en el que la consulta previa en transmisión eléctrica es en efecto oportuna bajo los criterios esbozados en la presente investigación.

Asimismo, al cierre de esta investigación no se ha desarrollado ningún proceso de consulta previa en transmisión eléctrica en el Perú, en ese sentido, resulta inviable hacer un análisis de resultados; sin embargo, es posible analizar los casos de consulta previa dentro del mismo sector eléctrico, para la generación eléctrica, la cual cuenta con un antecedente de ejecución de tres procesos consultivos.

El análisis de estos proyectos permitirá determinar si los mismos se ejecutaron de manera oportuna, y, por lo tanto, si una ejecución similar sería viable o no en el subsector de transmisión de energía.

4.1 Cronología de un Proyecto de Transmisión de Electricidad

Los proyectos de transmisión tienen su punto de partida en el Plan de Transmisión, documento que es elaborado por el COES, teniendo en cuenta el diagnóstico de la situación del SEIN, así como aportes de terceros.

El mencionado plan es elaborado por el COES, recibe opinión del Osinergmin y finalmente es publicado a través de una Resolución Ministerial emitida por el Ministerio de Energía y Minas.

Una vez aprobado el plan de transmisión, el Ministerio de Energía y Minas solicita a ProInversión el inicio del proceso de licitación de los proyectos contenidos en el plan, proceso que concluye con la adjudicación de la buena pro a un postor y la suscripción del contrato respectivo.

Luego de suscrito el Contrato SGT y SCT, los proyectos de transmisión inician una carrera contra reloj a efectos de lograr la Puesta en Operación Comercial dentro del plazo comprometido.

Por lo que, como ha quedado evidenciado del análisis de los cronogramas de 10 proyectos de transmisión¹⁴, una vez obtenida la certificación ambiental, la mayoría de los proyectos inician su construcción de manera inmediata, como se muestra en la Tabla 6.

Tabla 6.

Hitos del cronograma de proyectos de transmisión de electricidad

Proyecto Línea de Transmisión	Aprobación del IGA	Inicio Trámite de Concesión	Fin Trámite de Concesión	Inicio de Construcción
Machupicchu - Abancay - Cotaruse	24.02.2013	30.05.2014	25.06.2015	11.05.2013
Ilo 4 - Montalvo	17.11.2014	21.11.2014	16.04.2015	1.12.2014
Puerto Bravo - San José	17.11.2014	27.11.2014	7.03.2015	2.11.2014
Machupicchu - Quencoro - Onocoro - Tintaya	24.08.2015	31.08.2015	18.10.2016	21.04.2015
Carhuaquero - Cajamarca Norte - Caclic - Moyobamba	23.12.2014	2.06.2015	4.10.2016	5.01.2015
Azángaro - Juliaca - Puno	20.07.2016	2.08.2016	20.09.2017	18.12.2016
Friaspata - Mollepata	23.02.2017	18.04.2018	6.08.2018	27.02.2017
Montalvo - Los Héroes	7.12.2017	2.03.2018	12.05.2019	15.02.2018
Mantaro- Marcona - Socabaya - Montalvo	6.11.2015	2.03.2016	11.04.2017	11.11.2015
Aguaytía - Pucallpa	19.03.2019	31.07.2019	8.08.2020	22.04.2019

Nota.¹⁵

¹⁴ Entre los años 2015 y 2021, el Ministerio de Energía y Minas ha emitido un total de 30 concesiones definitivas de transmisión de electricidad. Véase Tabla Anexo 4.

De este universo de expedientes, se seleccionaron para la presente investigación aquellos proyectos con una longitud mayor a 50 km, debido a la magnitud de sus impactos y los proyectos que conforman el Sistema de Transmisión del SEIN. Véase Tabla 6.

¹⁵ Se elaboró tomando en consideración información recabada del Ministerio de Energía y Minas, respecto de los contratos de concesión definitiva, los informes del proceso de concesión definitiva, los cronogramas de concesión definitiva presentados por los concesionarios, y la información pública en relación con las fechas de aprobación de las certificaciones ambientales.

En este sentido, cuando se presenta la solicitud de concesión eléctrica el proyecto ya ha iniciado su construcción, o en su defecto iniciará dicha actividad en paralelo a la tramitación de la medida administrativa, toda vez que, la aprobación de dicha concesión puede tomar entre 4 y 16 meses; por lo que, en el momento de obtención de la concesión los proyectos ya llevan varios meses ejecutando la actividad de construcción, como se refiere en la Tabla 7.

Tabla 7.

Plazos del Trámite de Concesión

Proyecto Línea de Transmisión	Resolución de Concesión	Inicio Trámite de Concesión	Fin Trámite de Concesión
Machupicchu - Abancay - Cotaruse	R.S. 033-2015-EM	30.05.2014	25.06.2015
Ilo 4 - Montalvo	R.S. 010-2015-EM	21.11.2014	16.04.2015
Puerto Bravo - San José	R.S. 007-2015-EM	27.11.2014	7.03.2015
Machupicchu - Quencoro - Onocoro - Tintaya	R.M. 429-2016-MEM/DM	31.08.2015	18.10.2016
Carhuaquero - Cajamarca Norte - Caclic - Moyobamba	R.M. 415-2016-MEM/DM	2.06.2015	4.10.2016
Azángaro - Juliaca - Puno	R.M. 386-2017-MEM/DM	2.08.2016	20.09.2017
Friaspata - Mollepata	R.M. 300-2018-MEM/DM	18.04.2018	6.08.2018
Montalvo - Los Héroes	R.M. 139-2019-MEM/DM	2.03.2018	12.05.2019
Mantaro- Marcona - Socabaya - Montalvo	R.M. 136-2017-MEM/DM	2.03.2016	11.04.2017
Aguaytía - Pucallpa	R.M. 191-20202-MINEM/DM	31.07.2019	8.08.2020

Al respecto, un proyecto de transmisión de electricidad deberá tramitar la certificación ambiental, y luego aprobado este podrá iniciar la construcción, mientras, tramita la concesión definitiva a efectos de tener un título habilitante que le permia operar la infraestructura.

4.2 Diseño Actual para la Aplicación de la Consulta Previa en Transmisión Eléctrica

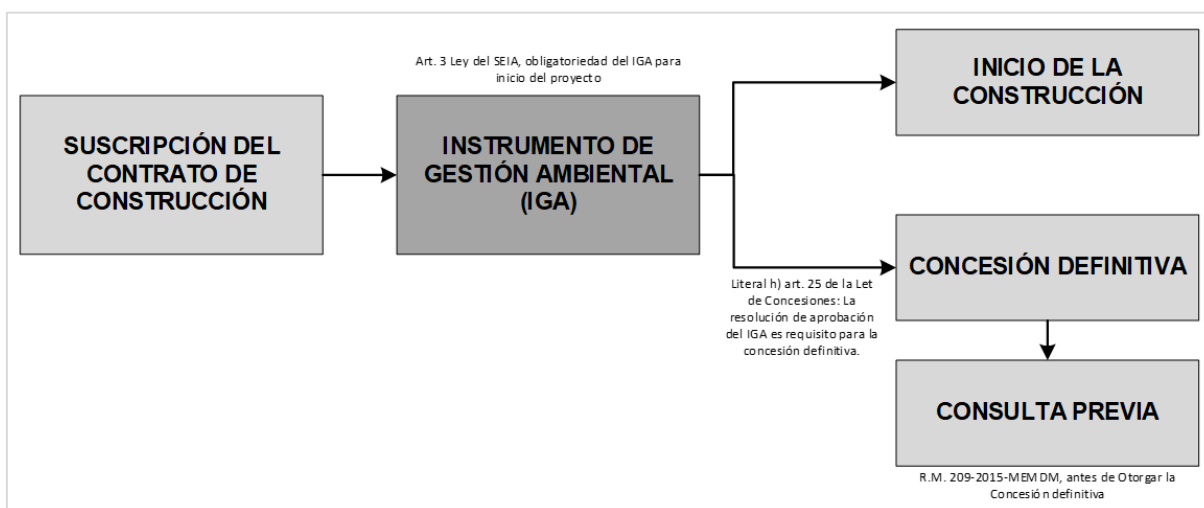
En atención a la Resolución Ministerial N°. 350-2012-MEM-DM y su modificatoria, la Resolución Ministerial N°. 209-2015-MEM/DM, el momento oportuno para el inicio de la

consulta es el trámite de concesión, en tanto de conformidad con los lineamientos aprobados mediante Resolución Directoral 563-2018-MEM/DGAAE, para iniciar un proceso de consulta previa en el sector eléctrico se requiere contar con la determinación del área de influencia del instrumento de gestión ambiental (Ministerio de Energía y Minas, Resolución Ministerial 350-2012-MEM-DM, 2012; Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM, 2015; Resolución Directoral 563-2018-MEM/DGAAE, 2018).

Por lo que, el marco normativo actual ubica a la consulta previa entre la aprobación del instrumento de gestión ambiental y el inicio del trámite de concesión. Como se muestra en la Figura 5 siendo la medida consultada el otorgamiento de la concesión definitiva.

Figura 5.

Esquema de tramitación de la consulta previa en un proyecto de transmisión de electricidad



Es así como, la consulta se realizaría en paralelo a la gestión de la concesión y de la construcción del proyecto, esto último resulta sumamente inconveniente considerando el objetivo integrador del proceso de consulta, así como, el principio de oportunidad y el principio de buena fe.

Asimismo, de la lectura transversal de ambos cuerpos normativos se advierte que la consulta previa se realizará sobre la medida administrativa, denominada concesión eléctrica, la cual se solicita por un área específica, que, por lo general, coincide con lo previsto en el Código Nacional de Electricidad y Suministros (2011); sin embargo, de conformidad con la Resolución Directoral N°. 563-2018-MEM/DGAAE, el área tomada en cuenta para el proceso de consulta es la del Instrumento de Gestión Ambiental (Ministerio de Energía y Minas, Resolución Directoral N°. 563-2018-MEM/DGAAE, 2018).

De este punto surgen algunas cuestiones, asociadas a que ocurrirá cuando el área solicitada en concesión y el área de influencia ambiental no coincidan; sobre qué base es viable exigir un proceso consultivo sobre un área que no forma parte de la medida consultada.

Si bien es una situación bastante compleja, no atañe a la presente investigación abordarla, sin perjuicio de ello, se procede a puntualizar la misma para futuros análisis.

En ese sentido, el diseño actual de la normativa aplicable al sector transmisión de energía genera que, al integrar este marco normativo con las normas aplicables para consulta previa en el sector electricidad (de manera general) se cree una situación en la que el proceso de consulta previa se ejecutaría una vez intervenidos los predios de los pueblos susceptibles de ser consultados.

Esta situación, no solo desmedra el espíritu mismo de la consulta previa como institución con rango constitucional; sino que, además, puede servir como detonante de conflictividad social, en lugar de ser un mecanismo de solución de conflicto, conforme se analizó en el Capítulo 3 de la presente investigación.

En atención a ello, con base a los tres criterios de oportunidad antes establecidos en el apartado 3.3.1 de la presente investigación se analizará de manera detallada la situación actual de la consulta previa bajo el marco normativo vigente y el impacto negativo que dicha implementación podría generar.

4.3 Determinación de la Oportunidad para la Aplicación de la Consulta

Habiéndose determinado que el diseño normativo actual para la implementación de la consulta previa en transmisión eléctrica establece que, esta debe ejecutarse una vez aprobada la certificación ambiental y antes de emitirse la concesión del proyecto, es importante tener claridad en que, lo que se consulta es el otorgamiento de la concesión definitiva, la cual como se ha visto líneas arriba implica otorgar al concesionario el derecho para utilizar recursos del Estado a cambio de generar rentas.

En ese sentido, no se somete a consulta el proyecto de transmisión de electricidad en sí mismo, sino más bien el título habilitante para la operación de dicho proyecto.

Sin embargo, considerando que bajo este esquema ha quedado demostrado que se tramita la concesión de proyectos en construcción, corresponde valorar si consultar en esta etapa

cumple efectivamente los criterios analizados en el capítulo 3 para considerarse que la consulta previa se ha realizado de manera oportuna.

En atención a ello los criterios para la determinación de la medida consultada serán tomados en cuenta de la Tabla 2 presentada en el capítulo 3.

4.3.1 *Que la consulta sea antes de la toma de decisión final, a fin de que los pueblos puedan incidir en la elaboración de la medida que pudiera impactar en su situación jurídica.*

De la revisión de los contratos de concesión emitidos en el marco de la concesión definitiva de 10 proyectos de transmisión de energía eléctrica se ha determinado que, los principales puntos regulados en el otorgamiento de concesión son:

- a) Las especificaciones técnicas del proyecto solicitado en concesión.
- b) Área solicitada en concesión.
- c) El plazo de operación de la concesión.
- d) Las obligaciones de las partes, respecto a las tarifas y condiciones de operación del servicio.
- e) Plazo de ejecución de obras de construcción.
- f) Sanciones y penalidades.
- g) Derecho del concesionario a solicitar el establecimiento de servidumbre y alcances de dicha solicitud.

Respecto de los puntos incluidos en los literales a), c), d), e) y f), estas obligaciones básicamente se recogen del contrato SGT o contrato SCT, según sea el caso y de las normas propias del sector eléctrico.

Por lo que, el propio alcance y contenido de la medida administrativa sometida a consulta limita el nivel de injerencia que puedan tener los pueblos indígenas y originarios en la misma.

En ese sentido, si además la consulta se realiza sobre proyectos ya construidos, el proceso se limitaría a informar a los pueblos sobre la medida administrativa tal cual ya se encuentra diseñada, sin posibilidades a una participación de los pueblos en el diseño de esta.

4.3.2 *Que la consulta sea anterior a que se pudiera impactar los derechos colectivos de los pueblos consultados.*

Se ha precisado que la consulta se realizaría sobre la base de proyectos que ya han iniciado su construcción o que se encuentran habilitados a iniciarla.

En ese sentido, es preciso determinar si se estaría materializando la afectación a los derechos colectivos de las poblaciones antes del proceso de consulta previa; y en ese caso, en qué medida ello ocurriría.

La afectación concreta de la medida consultada se entiende de 3 maneras; a) la medida consulta afecta directamente el territorio del pueblo indígena; b) afectación a los derechos de los pueblos indígenas; y c) los pueblos pueden verse sometidos a algún riesgo a razón de una iniciativa ajena a ellos (García Hierro, s.f., como se cita en Ruiz, 2011, p. 164).

Para ello, se procedió a la revisión de los Instrumentos de Gestión Ambiental de 10 proyectos de transmisión de energía, a efectos de determinar cuál es la fase en la que se generan mayores impactos ambientales.

Sobre el particular, los resultados obtenidos en esta fase del análisis arrojan que la fase en la que se generan mayores impactos ambientales tanto en índice de importancia (ver Tabla 8) como en cantidad de los impactos (ver Figura 6) es la etapa de construcción.

Tabla 8.*Máximos Índices de Importancia de Impactos Ambientales por Etapas del Proyecto*

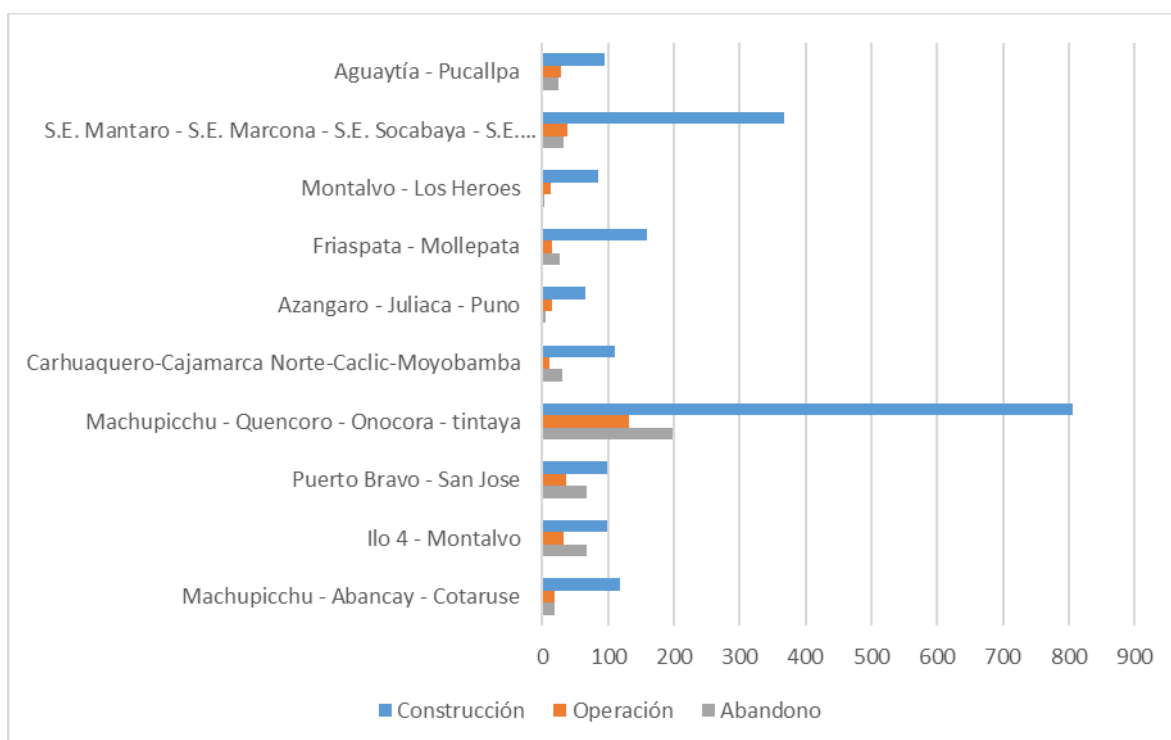
Proyecto Línea de Transmisión	Resolución de Aprobación del EIA	Construcción		Operación		Abandono	
		Máximo índice de importancia	Cantidad de impactos (*)	Máximo índice de importancia	Cantidad de impactos (*)	Máximo índice de importancia	Cantidad de impactos (*)
Machupicchu - Abancay - Cotaruse	RD 061-2014-MEM/AE	-185	119	-112	19	-60.8	19
Ilo 4 - Montalvo	RD 362-2014-MEM/DGAAE	29	98	28	32	26	68
Puerto Bravo - San Jose	RD 361-2014-MEM/DGAAE	29	98	27	36	26	68
Machupicchu - Quencoro - Onocora - tintaya	RD 281-2015-MEM/DGAAE	-48	807	-30	132	-24	198
Carhuaquero-Cajamarca Norte-Caclic-Moyobamba	RD 439-2014-MEM/DGAAE	-46	110	-39	11	-46	30
Azángaro - Juliaca - Puno	RD 053-2016-SENACE/DCA	-24	65	-8	14	-6	5
Friaspata - Mollepata	RD 070-2017-MEM/DGAAE	-52	159	-46	15	-46	24
Montalvo - Los Héroes	RD 565-2017-MEM/DGAAE	41	84	35	13	25	3
S.E. Mantaro - S.E. Marcona - S.E. Socabaya - S.E. Montalvo	RD 403-2015-MEM/DGAAE	-347	367	-147	38	-200	32

Proyecto Línea de Transmisión	Resolución de Aprobación del EIA	Construcción		Operación		Abandono	
		Máximo de índice de importancia	Cantidad de impactos (*)	Máximo de índice de importancia	Cantidad de impactos (*)	Máximo de índice de importancia	Cantidad de impactos (*)
Aguaytía - Pucallpa	RD 00042-2019- SENACE-PE/DEIN	-204	95	-140	29	-144	24

Nota (*): Entiéndase como el número de interacciones entre las actividades de la etapa de construcción y los factores ambientales identificados para cada proyecto.

Figura 6.

Cantidad de Impactos Ambientales por Etapas del Proyecto



Por lo que, efectivamente una posible afectación de los territorios de los pueblos es más plausible de ocurrir en la etapa de construcción, en atención a ello, realizar el proceso de

consulta luego de iniciada esta etapa devendría en un incumplimiento al principio de oportunidad.

En ese apartado resulta importante tener en cuenta dos consideraciones relevantes, en principio la obligación del titular del proyecto de certificar su proyecto ambientalmente¹⁶ y la obligación del titular del proyecto de arribar a acuerdos de servidumbres con el titular del predio sirviente¹⁷.

En cuanto a la obligación de la certificación ambiental, como ya se ha visto, en esta etapa existe un proceso de participación ciudadana, en la que el titular del proyecto expone a los grupos de interés, entre otras cosas, la ubicación del proyecto.

Por lo que, podría considerarse que hay un conocimiento previo de los pueblos originarios e indígenas respecto a las posibles afectaciones ambientales y sociales del proyecto en su territorio.

Sin embargo, como también ha quedado claramente establecido este proceso no puede equipararse al proceso de consulta previa, ya que, existen diferencias significativas entre ambos procesos; principalmente, entre los obligados a ejecutar el proceso, las etapas del mismo, sus características, entre otros.

En cuanto a la obligación de arribar a un acuerdo por la servidumbre, se trata de una obligación estrictamente legal, que tiene el titular del proyecto, con los titulares de los predios sirvientes, por lo que, llegar a un acuerdo de servidumbre no puede equipararse con la consulta previa, en la medida que no ha habido una participación integral en el proceso de decisión del proyecto, sino simplemente un acuerdo económico por el uso de un derecho sobre predios de un tercero.

En ese sentido, si bien los pueblos indígenas podrían ya tener cierto acercamiento con el proyecto a razón del desarrollo que realiza el titular del proyecto de actividades de certificación ambiental y gestión de servidumbres, no se habría producido ningún acercamiento con el Estado como ente rector de la consulta previa.

¹⁶ Artículo 3 de la Ley N°. 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

¹⁷ Artículo 112 del Decreto Ley N°. 25844, Ley de Concesiones Eléctricas.

Tampoco se habría abordado los temas asociados a la concesión definitiva de transmisión y a sus alcances desde un enfoque de reivindicación de los derechos de las poblaciones originarias, por lo que las actividades de certificación ambiental y gestión de servidumbre no cumplirían supletoriamente los presupuestos de la consulta previa.

4.3.3 Que la consulta sea sobre información pertinente y suficiente

En este extremo, se debe tomar en consideración que para ejecutar un proceso de consulta previa oportuno debe contarse con información suficiente sobre las motivaciones de la medida consultada, sus alcances, así como sus posibles impactos.

En ese sentido, no solo debe velarse porque la consulta no se realice en una etapa demasiado tardía que genere la imposibilidad de que los pueblos tengan alguna influencia en el proyecto; sino que además debe cuidarse que la consulta no se realice en una etapa demasiado temprana, en la cual la información del proyecto no sea suficiente o esté sujeta a demasiados cambios.

Considerando lo expuesto, el diseño actual del proceso de consulta previa sí cumpliría este criterio, en la medida que, al momento de solicitar la concesión, el titular del proyecto ya cuenta con un instrumento de gestión ambiental, un instrumento de gestión arqueológica, así como, con un diseño definitivo del proyecto, lo que permite contar con información valiosa del proyecto que se pretende ejecutar.

A su vez, para esta etapa el Estado ha desarrollado estudios previos para determinar la viabilidad del proyecto en el Plan de Transmisión, así como estudios de compatibilidad ambiental con el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (en adelante, Sernanp).

En suma, para esta etapa del proceso, tanto la información gestionada por el Estado como la información gestionada por el titular del proyecto y que es puesta a disposición del Estado permiten a las partes contar con información suficiente para ejecutar la consulta previa.

Del análisis anterior, queda materializado que, si bien la consulta no puede realizarse en una etapa muy temprana del proyecto para poder contar con información suficiente, tampoco puede hacerse en una etapa en la que los comentarios, posiciones, opiniones o sugerencias de los pueblos ya no puedan ser incorporados en la medida consultada.

4.4 Lecciones Aprendidas de la Aplicación de la Consulta Previa en otros Sectores

Acorde a lo indicado la consulta previa es un instrumento nuevo en la transmisión de energía eléctrica por lo que, no se han ejecutado procesos de consulta en ese sector en el Perú; sin embargo, si se han ejecutado procesos de consulta dentro del sector eléctrico, específicamente para la generación de energía.

En la Tabla 9 se presentan los procesos de consulta desarrollados en generación eléctrica. Al respecto, de los tres proyectos sometidos a consulta todos lograron cumplir el objetivo del proceso, es decir, un acuerdo entre las partes¹⁸.

Tabla 9.

Procesos de Consulta Previa Ejecutados en Generación Eléctrica

Proyecto	Titular	Estado del Proceso	Medida en Consulta	Entidad Promotora
Central Hidroeléctrica Rio Araza S.A.C	Electro Araza S.A.C.	Implementado	Propuesta de Resolución Ministerial que otorga la concesión definitiva para desarrollar la actividad de generación eléctrica del proyecto Centrales Hidroeléctricas del Río Araza	MINEM
Central Hidroeléctrica La Herradura - El Gallo	Energy Power Perú Consulting S.A.C.	Implementado	Propuesta de Resolución Ministerial que otorga la concesión definitiva para desarrollar la actividad de generación eléctrica del proyecto Central Hidroeléctrica La Herradura - El Gallo	MINEM
Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV"	Nueva Esperanza Hydro S.A.	Implementado	Propuesta de Resolución Ministerial que otorga la concesión definitiva para desarrollar la actividad de generación de energía	MINEM

¹⁸ Si bien se logró llegar a un acuerdo en los procesos de generación, no existe evidencia del seguimiento al cumplimiento de los acuerdos.

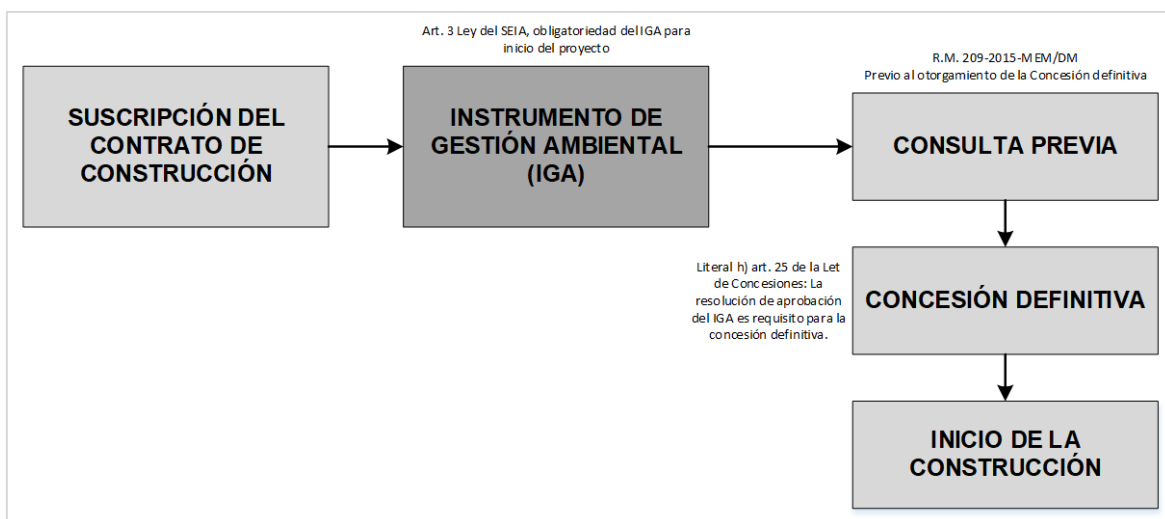
Proyecto	Titular	Estado del Proceso	Medida en Consulta	Entidad Promotora
			eléctrica "Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV"	

Para la lectura de estos resultados, es fundamental tener en cuenta que, si bien la medida consultada es la misma, el ciclo de vida de ambos tipos de proyectos es distinto.

Ello obedece, a que para implementar un proyecto de generación de energía que forme parte del SEIN el titular de este requerirá concesión, por lo que, este trámite se realiza antes del inicio de la construcción del proyecto, como se muestra en la Figura 7.

Figura 7.

Esquema de tramitación de consulta previa en generación eléctrica



En ese sentido, si se recogen las lecciones aprendidas de los procesos de consulta previa en generación de energía es posible concluir que para un proceso de consulta oportuno esta deberá realizarse, antes del inicio de la actividad de construcción.

Otra lección aprendida importante del sector generación, se encuentra en torno al desarrollo de la gestión misma de consulta previa, que se ejecutó en un plazo de 7 a 11 meses¹⁹, siendo

¹⁹ Resultados obtenidos del análisis de consulta previa de los proyectos Central Hidroeléctrica La Herradura - El Gallo, Central Hidroeléctrica Rio Araza; y, Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV, véase Anexo 3.

fundamental determinar de manera preventiva las acciones necesarias para que la consulta se ejecute en ciento veinte días conforme lo prescribe la norma.

4.5 Análisis de Alternativas hacia una Propuesta de Valor

Ha quedado determinado que el proceso actual de transmisión de energía genera un trámite de consulta previa que no permitiría cumplir con los objetivos específicos de la consulta.

Asimismo, se ha evidenciado que, a lo largo del ciclo de vida de un proyecto de transmisión de energía, existen múltiples instancias en las que podría ejecutarse el proceso consultivo, tal es así que en opinión de los especialistas 5 y 6 el momento más oportuno para consultar sería durante la elaboración del plan de transmisión. (Especialistas 5, Especialista 6).

En tanto, a criterio del APU Artur Cruz, es indispensable que la consulta sea realmente efectiva, por lo que es necesario que el mismo se realice antes del inicio de la construcción. (A. Cruz, comunicación personal, 24 de mayo de 2022).

Por lo tanto, a efectos de establecer el momento oportuno de aplicación para la consulta previa, se analizará la oportunidad de realizarla respecto del Plan de Transmisión de Energía, el Contrato del Sistema de Transmisión, el Instrumento de Gestión Ambiental o la Concesión Definitiva, sobre el marco de un ajuste normativo, al diseño actual, considerando los criterios establecidos en la Tabla 2.

4.5.1 Plan de Transmisión

Contiene los proyectos de transmisión que deberán ser ejecutados en un determinado periodo de tiempo para garantizar la confiabilidad del servicio.

Este plan es elaborado por el por el COES; revisado por el Osinergmin y aprobado por el Ministerio de Energía y Minas; debiendo ser actualizado cada dos años.

Por lo que, la medida legislativa que podría someterse a consulta previa es la aprobación del plan por parte del Ministerio de Energía Minas.

Corresponde precisar que en esta etapa los proyectos no se han concesionado, por lo que, la responsabilidad estricta de desarrollar el procedimiento recae en el Estado.

Sobre este extremo se procede a analizar la pertinencia de consultar en esta etapa considerando los tres criterios de oportunidad propuestos.

- a) Que la consulta sea antes de que se tome la decisión final, a fin de que los pueblos puedan incidir en la elaboración de la medida que pudiera impactar en su situación jurídica.

Sobre la afectación, el plan en sí mismo no genera una afectación ya que es un documento que puede estar sujeto a modificación ya que en el momento de la consulta ninguno de los proyectos contenidos en el plan se ha materializado.

En ese sentido, podría haber una injerencia efectiva de los pueblos indígenas y originarios consultados, que contribuya a enriquecer el plan, tomando en consideración las apreciaciones y propuestas de los pueblos.

- b) Que la consulta sea anterior a que se pudiera impactar los derechos colectivos de las poblaciones consultadas

El Plan de Transmisión, si bien contiene datos que son vinculantes para el Estado, no implica la materialización de gestiones o actividades orientadas a la construcción, operación y mantenimiento de los proyectos.

Al respecto, en la etapa de aprobación del Plan de Transmisión no se cuenta con un titular de proyecto, y no se han generado expectativas en el empresario en relación con el proyecto.

Asimismo, en esta etapa los proyectos del Plan de Transmisión no han ocasionado ningún acercamiento del Estado o de privados con los pueblos indígenas o comunidades y mucho menos actividades asociadas al proyecto en sus territorios, por lo que no se habría concretado una injerencia en los derechos de los pueblos, con lo que, se cumpliría este criterio.

- c) Que la consulta sea sobre información pertinente y suficiente

Es en este punto, donde el proceso de consulta sobre el esquema del Plan de Transmisión encuentra limitaciones, ello se debe a que, el Plan de Transmisión se ejecuta teniendo en cuenta la data de la oferta, la demanda y proyecciones sustentadas en la incertidumbre de los requerimientos del servicio (Ministerio de Energía y Minas, Resolución Ministerial N°. 051-2018-MEM/DM, 2018, Artículo 8).

En ese sentido, el Plan de Transmisión es referencial, ya que, si bien se fijan los puntos de inicio y fin, así como el recorrido del proyecto, este recorrido podrá ser

modificado por el titular del proyecto, de conformidad con los criterios técnicos, arqueológicos, ambientales, y sociales que determine durante las evaluaciones propias del diseño del proyecto.

Asimismo, la información que se tiene sobre el proyecto es limitada en cuanto a posibles impactos ambientales, ya que, en esta etapa no se formulan estudios de naturaleza ambiental o arqueológica.

Sobre el particular, si bien la información del Plan de Transmisión es limitada, considerando que esta medida legislativa cumple con los dos criterios anteriores, resultaría pertinente formular un análisis respecto de las posibilidades de obtener más información.

Al respecto debe de considerarse que actualmente se ha implementado la figura de IntegrAmbiente²⁰, en virtud de la cual el Senace cuenta con información de diversos proyectos recientemente certificados, por lo que, para un proceso de consulta previa sobre el Plan de Transmisión, el organismo a cargo de ejecutar el proceso consultivo podría utilizar la información secundaria obrante en el Senace, en aquellas áreas que coincidan con las zonas en las que se ubiquen los pueblos a consultar, evaluando caso por caso la pertinencia de la información.

Otro factor clave es que la Resolución Directoral N°. 563-2018-MEM/DGAAE establece que la consulta previa se formula sobre el área de influencia ambiental (Ministerio de Energía y Minas, Resolución Directoral 563-2018-MEM/DGAAE, 2018)

En ese sentido, considerando que al momento de la aprobación del Plan de Transmisión no se cuenta con instrumento de gestión ambiental, el área de consulta deberá determinarse tomando en cuenta las distancias horizontales de seguridad, establecidas en el Código Nacional de Electricidad y Suministros 2011 y la información ambiental y social recabada para cada proceso consultivo.

²⁰ Iniciativa del Sector Ambiente regulada por la Ley N° 30327 y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2016-MINAM, la cual permite integrar diversos títulos habilitantes en el proceso de evaluación de un Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d), bajo la Certificación Ambiental Global.

4.5.2 Contrato del Sistema de Transmisión

Respecto a la viabilidad de someter a consulta el contrato de transmisión de energía, surge una cuestión importante, y es la determinación de si este contrato puede considerarse o no una medida administrativa.

Los contratos de transmisión son documentos celebrados en el marco de un proceso formulado por Proinversión, sin embargo, se trata de un acuerdo entre el Estado y un privado, en el que se establecen los términos para la ejecución de una asociación entre ambos que permita el desarrollo de un proyecto de infraestructura; más no se otorga ningún título habilitante o se faculta a usar algún recurso público.

Por lo que, este tipo de documentos no podrían considerarse medida administrativa; y, por tanto, no podrían someterse al proceso de consulta.

4.5.3 Instrumento de Gestión Ambiental

Sobre la consulta del instrumento de gestión ambiental, debe valorarse que según el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA, 2015) se considera una medida administrativa a aquellas “disposiciones emitidas por los órganos competentes del Oefa que tienen por finalidad garantizar el interés público y la protección ambiental” (p. 2).

En ese sentido, las resoluciones de aprobación de estos mecanismos son una medida administrativa y; por lo tanto, son plausibles de ser sometidas a consultas.

En virtud de ello, corresponde proceder con el análisis en torno a los criterios de oportunidad para formular la consulta previa respecto del instrumento de gestión ambiental.

- a) Que la consulta sea antes de que se tome la decisión final, a fin de que los pueblos puedan incidir en la elaboración de la medida que pudiera impactar en su situación jurídica

En relación con el criterio de la injerencia en la elaboración de la medida, el instrumento de gestión ambiental es un proceso, en consecuencia, los pueblos indígenas y originarios podrían formar parte de este, brindando aportes y apreciaciones que se concreten en los términos de la aprobación de dicho instrumento.

Sin perjuicio de ello, el diseño actual de los instrumentos de gestión ambiental, específicamente en las categorías II y III, permite un espacio de participación de la

población en general, asimismo, prevé incluso un espacio para sugerencias y recomendaciones a través de las audiencias públicas.

En ese sentido, someter a consulta previa el instrumento de gestión ambiental, podría generar que la intervención de los pueblos en esta medida no fuera realmente significativa, además podría concretarse en una restricción del acceso a las poblaciones originarias e indígenas en el proceso de toma de decisión de un proyecto.

Asimismo, debe valorarse que someter a consulta previa el instrumento de gestión ambiental, limita la participación de los pueblos a los aspectos socioambientales de los proyectos, que son los que se evalúan en un instrumento ambiental.

Ello, toda vez que, se limitaría la participación de los pueblos originarios e indígenas a la etapa de certificación ambiental, restringiendo la posibilidad de que puedan incidir en otras etapas de toma de decisiones del proyecto.

- b) Que la consulta sea anterior a que se pudiera impactar los derechos colectivos de las poblaciones consultadas

Con base a lo indicado, el inicio de un proceso de consulta previa debe ser anterior a que se concrete cualquier afectación, en ese sentido, el IGA es un requisito indispensable para la construcción de los proyectos de infraestructura, por lo que, antes de su aprobación no se habría concretado ninguna afectación al territorio de las poblaciones originarias.

Sobre este criterio la Defensoría del Pueblo (2019) ha manifestado que la oportunidad idónea a fin de ejecutar la gestión de consulta previa es durante la certificación ambiental, ya que es en este momento en el que se puede conocer con detalle las posibles afectaciones sobre los derechos colectivos de las poblaciones consultadas que podrá generar el proyecto.

La mencionada interpretación de la Defensoría del Pueblo se realiza sobre la base de proyectos de exploración y explotación minera; sin embargo, es una interpretación pertinente para el caso materia de análisis.

- c) Que la consulta sea sobre información pertinente y suficiente

Este punto debe evaluarse con sumo cuidado ya que se presentan dos factores relevantes; uno asociado a que información entregada durante la consulta sea suficiente; y, otro respecto a que está misma información sea pertinente.

En cuanto al primer aspecto, es oportuno valorar que el instrumento de gestión ambiental es un documento técnico, en cuya elaboración participa un equipo multidisciplinario, quienes haciendo uso de herramientas cuantitativas determinan los impactos ambientales que puede generar un proyecto, asimismo, dicho documento es evaluado por una autoridad competente, en cuyo caso, también se cuenta con profesionales de múltiples especialidades que colaboran en el perfeccionamiento del documento.

Por lo que, en el proceso de evaluación del IGA, el Estado contará con información bastante detallada del proyecto que podrá utilizar en el proceso de participación ciudadana.

Con relación al segundo aspecto, asociado a la pertinencia de la información se encuentra una dificultad, ello se debe a que como se analizó en el capítulo 3 del presente documento, la participación ciudadana en el marco de la certificación ambiental y la consulta previa pueden tener ciertas similitudes, que en algunos casos incluso puede generar confusión entre ambos procesos.

Sin embargo, también ha quedado establecido que estos procesos son diferentes, por lo que, someter a consulta el instrumento de gestión ambiental podría generar una confusión en cuanto a los alcances de lo consultado, específicamente en cuanto a la pertinencia de la información brindada.

Asimismo, es importante considerar el argumento esbozado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012), en el caso Pueblo Indígena Kochwa de Sayaku vs. Ecuador, en el que señala que el proceso de consulta previa es una obligación estatal que no debe eludirse delegándosele a un tercero, y mucho menos a la empresa que realizará la actividad que da origen al proceso de consulta.

En ese sentido, es fundamental recordar que los instrumentos de gestión ambiental son elaborados por una consultora ambiental independiente contratada por el titular del proyecto, y que es a instancia de este titular del proyecto que se ejecutan; siendo

que incluso uno de los talleres participativos de los instrumentos categoría II y III se realizan sin presencia estatal.

Por lo que, si bien durante la participación ciudadana de un instrumento de gestión ambiental se podrá contar con basta información del proyecto, esta información tiene un carácter estrictamente ambiental; asimismo, debe valorarse la responsabilidad en la planificación y ejecución de las actividades a fin de no desvirtuar el proceso consultivo.

En atención a los argumentos esbozados se considera que no sería oportuno consultar los instrumentos de gestión ambiental, ya que podría generarse confusión en la población respecto a la actividad que se ejecuta, el alcance de lo consultado; y, además, porque se limitaría la participación de los pueblos originarios e indígenas a la fase de certificación ambiental, sin hacerlos partícipes de las etapas de toma de decisión de la medida administrativa que en efecto autoriza el inicio del proyecto.

4.5.4 Concesión Definitiva

Del análisis formulado hasta este punto se tiene claridad respecto a que es la concesión definitiva la medida administrativa que faculta comenzar con la operación de un proyecto de transmisión de energía.

A su vez, ha quedado establecido que el diseño actual del proceso de otorgamiento de concesión definitiva no establece que esta sea un requisito para la construcción de proyectos de transmisión de electricidad.

Por lo que, someter a consulta previa la concesión definitiva generaría que los pueblos ya no puedan tener injerencia respecto a los alcances constructivos del proyecto que será aprobado por la medida administrativa sometida a consulta; con lo que se incumple el principio de oportunidad previsto para la consulta previa.

Sin perjuicio de ello, la realidad de los proyectos de transmisión de energía lleva a considerar que entre la aprobación del Plan de Transmisión (medida sometida a consulta) y la solicitud de Concesión Eléctrica se podría modificar el trazo del proyecto de transmisión, con lo cual podría haber una modificación respecto a aquello que se ha sometido a consulta.

En ese sentido, considerando que la consulta previa es un proceso continuo, que no acaba en la etapa de ejecución y que, además, está etapa no tiene por qué ser estática o limitada;

asimismo que, de conformidad con lo previsto en la propia Ley de Consulta Previa, este es un procedimiento flexible, que debe adaptarse a la naturaleza de las medidas consultadas, se prevé la posibilidad de ejecutar la consulta previa en un segundo momento, cuando concurran determinados supuestos.

Al respecto, cuando se produjera algún cambio en el trazo del proyecto que implicara el cese de intervención o modificación de esta en pueblos ya consultados, aplicaría una segunda ejecución del proceso de consulta, en el cual la medida consultada sería la concesión definitiva, bajo la condición de que esta fase del proceso se ejecute antes del inicio de la construcción.

Por lo que, sería viable una segunda implementación de la etapa de ejecución de la Consulta Previa asociada a la concesión definitiva, como medida consultada; sin embargo, esta sería aplicable únicamente en los casos en los que el Plan de Transmisión ha sido sometido a consulta; y los cambios en el diseño del proyecto implican el cese de la intervención de los derechos de los pueblos ya consultados o el cambio de intervención de pueblos consultados.

Bajo este esquema se analiza el cumplimiento de los tres supuestos que garantizan el cumplimiento de la oportunidad-

- a) Que la consulta sea antes de que se tome la decisión final, a fin de que los pueblos puedan incidir en la elaboración de la medida que pudiera impactar en su situación jurídica

Bajo un esquema en el que la concesión definitiva es un requisito previo a la construcción de los proyectos, los pueblos originarios e indígenas tendrán un margen de acción más amplio que les permita participar de manera activa en el proceso de construcción y emisión de la medida administrativa sometida a consulta.

Es cierto que, como se ha precisado la incidencia de los pueblos indígenas y originarios se encontrará limitada por las características técnicas, legales y específicas de la propia medida consultada, ello no meya su participación y aportes en cuanto a los temas que son de su interés; como la protección de sus derechos colectivos.

Asimismo, debe considerarse que bajo este esquema la fase de ejecución de la consulta previa ya ha sido implementada en una primera fase, por lo que los pueblos

ya han sido consultados preliminarmente en el proceso consultivo del Plan de Transmisión, a su vez, contar con un antecedente de consulta previa eficientemente ejecutado genera un incentivo en los concesionarios para mantener los trazos del Plan de Transmisión evitando nuevos procesos consultivos.

En ese sentido, este no sería un nuevo proceso de consulta sino una extensión del proceso que inicio con la consulta del Plan de Transmisión, y que atendiendo a la flexibilidad del mismo y a la naturaleza cambiante de los proyectos de transmisión, se adapta para evitar cualquier vacío legal que afecte los derechos colectivos de los pueblos, por lo que, bajo este esquema la consulta previa si cumpliera este criterio de oportunidad.

- b) Que la consulta sea anterior a que se pudiera impactar los derechos colectivos de las poblaciones consultadas

Si bien en este punto ya se contaría con un avance del diseño del proyecto, y de estudios técnicos, ambientales y arqueológicos, no habría una afectación específica en los derechos colectivos de los pueblos originarios.

Toda vez que, ni el Estado ni el titular del proyecto habrían ingresado a los terrenos de los pueblos indígenas y originarios con la finalidad de desarrollar o ejecutar el proyecto como tal.

En atención a ello, se estaría frente a un proyecto cuya etapa de planificación se encuentra bastante avanzada, sin haber concretado afectación directa; en atención a ello, el segundo criterio de oportunidad también se cumpliría.

- c) Que la consulta sea sobre información pertinente y suficiente

Como se refirió en el numeral anterior, la elaboración del instrumento de gestión ambiental genera bastante información cualitativa sobre el proyecto y sus impactos.

Asimismo, en la fase de solicitud de concesión el titular del proyecto ya ha presentado avances importantes en el diseño del proyecto, siendo que toda la información generada es entregada periódicamente al Estado.

Por lo que, en esta etapa el Estado contaría con información técnica y ambiental del proyecto que ha sido trabajada a gran detalle y que permitirá informar correctamente

a los pueblos indígenas y originarios no solo sobre la medida administrativa consultada sino sobre el proyecto como un todo.

En este extremo, el Estado también contará con información que permita detallar a los grupos de interés las razones que justifican el cambio de trazo entre el proyecto aprobado mediante el Plan de Transmisión y el proyecto solicitado en Concesión Definitiva.

En atención a los argumentos esbozados, se considera que la medida administrativa que será llevada a consulta previa en un proyecto para transmisión de electricidad es el Plan de Transmisión, mientras que en los casos de cambios en el trazado sometido a consulta en el Plan de Transmisión y sobre la base del principio de flexibilidad, podrá implementarse nuevamente la etapa de ejecución del proceso consultivo, tomando como medida consultada la Concesión Definitiva.

Es preciso tener en cuenta que la consulta del Plan de Transmisión y de la Concesión Definitiva no deben ser vistas como dos procesos de consulta distintos, sino como un todo, en el cual los compromisos y la información compartida y recogida deben retroalimentarse en aras de lograr los objetivos máximos de la consulta previa.

Asimismo, a fin de evitar que en la implementación del procedimiento se incumpla el principio de oportunidad será necesario formular ciertos cambios en el diseño normativo a efectos de obtener un proceso de consulta previa eficiente y oportuno.

4.6 Determinación de la Medida Consulta y la Oportunidad de Inicio del Proceso

Luego de analizar las alternativas de oportunidad para el inicio de la consulta previa, se ha podido determinar la medida idónea a ser sometida a consulta y la oportunidad de inicio del procedimiento.

4.6.1 Medida administrativa o legislativa consultada

Para la determinación de la medida administrativa o legislativa idónea a ser sometida a consulta, debe valorarse que esta sea en efecto el título habilitante para que el proyecto forme parte del SEIN.

Al respecto el artículo 15° del Reglamento de Transmisión establece que el Plan de Transmisión contiene las instalaciones del sistema de transmisión que deberán

implementarse en el horizonte futuro, siendo este plan vinculante (Ministerio de Energía y Minas, Decreto Supremo 027-2007-EM, 2007)

En ese sentido, la aprobación del Plan de Transmisión mediante Resolución Ministerial es la medida legislativa susceptible de ser sometida a consulta previa.

Es fundamental precisar, que el Plan de Transmisión incluye distintos proyectos de transmisión eléctrica en diversas tensiones y ubicados en todo el territorio nacional.

Por lo que, únicamente deberán consultarse el Plan de Transmisión respecto de aquellos proyectos que comprendan territorios de pueblos indígenas u originarios, consultándose únicamente a cada pueblo el o los proyectos que comprendan sus territorios.

Al respecto, el Estado durante el proceso de consulta previa, deberá velar por que las áreas consultadas se ajusten lo más posible a la realidad del proyecto, determinando un área de consulta que permita que los concesionarios realicen los cambios necesarios para la ingeniería definitiva sin impactar los derechos colectivos de los pueblos ya consultados.

Sin perjuicio de ello, los proyectos de transmisión eléctrica, a diferencia de otros proyectos de inversión, tienen la importante característica de ser variables, a su vez, considerando que el área a consulta se determinará en una etapa temprana del proyecto, es posible que entre la aprobación del Plan de Transmisión y la tramitación de la Concesión Definitiva existan cambios en los proyectos.

Esta variante puede darse incluso en los casos en los que se fije un área de ejecución de consulta previa bastante amplia, ya que las modificaciones de las líneas de transmisión obedecen sobre todo a criterios técnicos que desplazan las líneas de transmisión horizontalmente.

En esos casos, siempre que la modificación del trazo implique cesar la posible intervención de los derechos de los pueblos que ya fueron consultados o modificar la posible intervención de estos se someterá además a consulta previa la Concesión Definitiva.

En ese contexto, la consulta previa sobre la Concesión Definitiva será parte del mismo proceso de consulta iniciado en mérito del Plan de Transmisión, siendo este un proceso en el que la etapa de ejecución se implementará dos veces, sin que se admita así desconexión entre la información, compromisos y acuerdos.

Debe tomarse a consideración, que de conformidad con el análisis formulado en el capítulo 3 de la presente investigación, la consulta previa puede ser un activo en la prevención de conflictos socioambientales; sin embargo, también puede ser un factor que detone la mismas.

Por lo que, valorando que la definición del trazo de un proyecto de transmisión toma en cuenta criterios técnicos, arqueológicos, ambientales y sociales²¹, los concesionarios de las líneas de transmisión verán en la consulta previa un incentivo para mantener los trazos ya consultados, lo que genera que la implementación de la fase de ejecución de la consulta previa para la concesión definitiva sea un procedimiento poco usual y cuya implementación no sería frecuente.

4.6.2 Oportunidad del proceso de consulta previa

a) Plan de Transmisión

La consulta del Plan de Transmisión deberá formularse luego de la opinión favorable del Osinergmin y antes de la emisión de la Resolución Ministerial que aprueba dicho Plan.

Por lo que, la consulta sobre el Plan de Transmisión quedaría conforme se detalla en la figura 8.

En este extremo, la ejecución de la consulta previa sobre el Plan de Transmisión no genera ningún riesgo respecto del ciclo de vida de los proyectos, ya que, los mismos se encuentran en una etapa temprana de planificación en la que aún no se ha puesto en marcha su concesión.

Sin embargo, es importante considerar que el Plan de Transmisión es el instrumento mediante el cual se determina cuáles son los proyectos de transmisión de energía que deben ejecutarse en el corto y mediano plazo, obedeciendo principalmente, a la demanda existente y los reportes de futuras contingencias del COES y los operadores del servicio.

Por lo que, la implementación de la consulta previa, deberá ser una prioridad a fin de procurar el menor impacto posible en el proceso de aprobación del Plan de Transmisión, licitación de los proyectos y consecuentes Puesta en Operación Comercial de los proyectos.

Sin perjuicio de lo anterior, el proceso consultivo no deberá iniciarse (incluso la fase preliminar) antes de la opinión favorable del Osinergmin, ya que, previo a este momento el

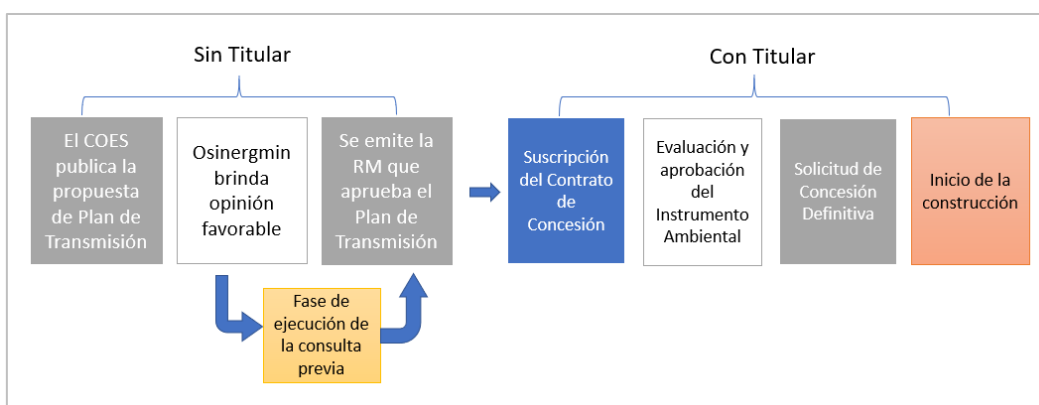
²¹ Consideración del Capítulo 2: 2.1 Análisis de alternativas, del EIA-d del Proyecto Línea de Transmisión 220 Kv Azángaro – Juliaca – Puno y subestaciones asociadas, asimismo del Capítulo 3: 3.1 Descripción de alternativas del EIA-d del Proyecto Línea de Transmisión Aguaytía – Pucallpa 138 kV (segundo circuito)

Plan se encuentra en construcción y es muy susceptible de cambios que impacten el proceso consultivo o generen reprocesos en el mismo.

Deberá valorarse que en esta etapa la posición del Estado Peruano como único actor en el proceso de elaboración y aprobación del Plan de Transmisión, debe ser tomado como activo que permita agilizar las actividades del proceso consultivo bajo los principios de cooperación interinstitucional e interoperabilidad estatal.

Figura 8.

Esquema de la aplicación de la consulta sobre el Plan de Transmisión



b) Concesión Definitiva

La Concesión Definitiva únicamente sería sometida a consulta previa en los casos en los que el proceso de consulta inició con la consulta del Plan de Transmisión y debido al cambio de diseño es necesario retomar la etapa de ejecución de ese proceso consultivo, para ello resulta fundamental considerar que el proceso de consulta no necesariamente deberá iniciar con la solicitud de concesión definitiva; sino que podrá iniciar desde una etapa más temprana a fin de realizar una optimización en el cronograma del proyecto.

Sobre este criterio es menester considerar que la Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM establece que el proceso consultivo debe ejecutarse antes del otorgamiento de la concesión sin limitar el inicio del proceso a que en efecto exista un trámite de concesión.

Este aspecto es fundamental ya que, uno de los requisitos para que el titular del proyecto inicie el trámite de concesión es la certificación ambiental aprobada; en atención a ello, si se espera a que el titular del proyecto solicite la concesión para iniciar el proceso de consulta previa se podrían generar retrasos importantes en la puesta en operación del proyecto.

Ello obedece a que, como se ha visto en la Tabla 6, los titulares de los proyectos suelen iniciar la construcción de estos, inmediatamente después de obtenida la certificación ambiental.

Por lo que, para determinar la oportunidad del del proceso de consulta previa sobre la Concesión Definitiva, se ha considerado que, si bien la medida sometida a consulta será esta, ello no quiere decir que se sujete el inicio del procedimiento a la solicitud de otorgamiento de concesión remitida por el titular del proyecto.

Sobre este orden de ideas, surge la cuestión respecto al riesgo de iniciar actividades de un proceso de consulta previa en relación con una medida administrativa que aún no ha sido solicitada.

Para este extremo es importante precisar que la mención al “inicio del proceso de consulta” debe entenderse como las gestiones destinadas a la segunda ejecución del proceso de consulta sobre la Concesión Definitiva, ya que, el proceso como tal tendría su inicio en la consulta del Plan de Transmisión, procedimiento continuo y flexible que es el mismo dentro del cual se consulta la Concesión Definitiva.

En cuanto a la oportunidad para esta fase de consulta previa, es importante considerar que los titulares de los proyectos de transmisión de energía que son adjudicados en el marco del Sistema de Transmisión del SEIN se encuentran obligados a tramitar la respectiva concesión definitiva²².

Por lo que, el Estado tiene predictibilidad respecto de las solicitudes de concesión definitiva que recibirá en el corto plazo y a partir de ahí iniciar las gestiones pertinentes para la implementación de la consulta previa; asimismo, es plausible de parte del Estado solicitar al titular del proyecto asumir formalmente el compromiso de solicitar la concesión definitiva.

En atención a ello, queda determinado que el Estado podrá iniciar el proceso de consulta previa de la Concesión Definitiva, incluso antes de que el titular del proyecto haya solicitado dicha concesión.

²² Obligación contenida en los artículos 2° y 3° del Decreto Supremo N°. 027-2007-EM, Reglamento de Transmisión.

Sobre este análisis, como ya se ha indicado es importante determinar que la consulta previa no se haga de manera tardía, pero también es crucial que la misma no se haga en una etapa demasiado temprana que genere la entrega de información que no sea suficiente o que no sea pertinente.

En este extremo, es apropiado regresar al análisis formulado en el numeral 4.5.3 de la presente investigación y considerar la información que se elabora en el marco de la certificación ambiental, como información que podrá utilizarse para comenzar la gestión de consulta.

Sobre el particular, si bien la Defensoría del Pueblo ha indicado que el mejor momento para ejecutar la consulta previa es en paralelo a la participación ciudadana, en esta investigación se difiere de dicha consideración, en atención a evitar la desnaturalización de los objetivos de cada proceso; sin perjuicio de ello, sí se considera pertinente aprovechar en esta etapa del proceso de consulta la información de la gestión de participación ciudadana.

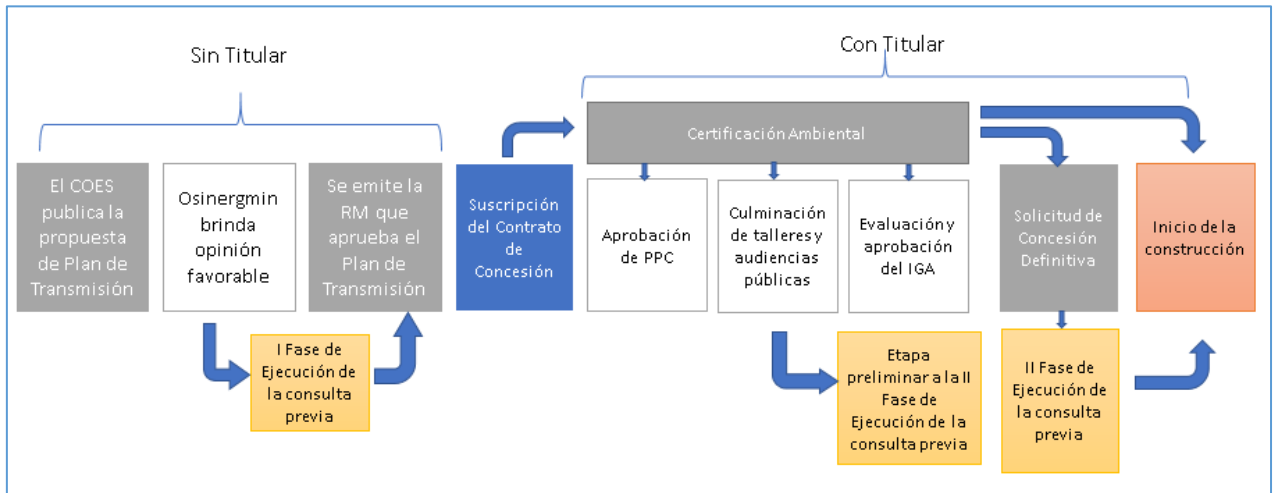
En ese orden de ideas, el momento propuesto para iniciar esta etapa del proceso de consulta previa sería la culminación de las actividades de participación ciudadana en el marco de la certificación ambiental.

De conformidad con el mencionado esquema se optimizaría el plazo de la ejecución del proceso consultivo minimizando el impacto en los cronogramas de los proyectos y en consecuencia en el Plan de Transmisión, considerando a su vez, que dicho plan ya habría sido consultado; y se lograría un proceso de consulta previa con información suficiente, producto de la certificación ambiental y de los estudios propios de la ingeniería del proyecto.

El esquema de un proyecto de transmisión incluyendo la segunda implementación de la etapa de ejecución de la consulta previa, quedaría como se muestra en la figura 9.

Figura 9.

Esquema de la aplicación de la segunda implementación de la etapa de ejecución de la consulta previa



5. Propuesta de Valor para la Aplicación Eficiente y Oportuna de la Consulta Previa en Transmisión de Electricidad

En este extremo de la investigación han quedado determinados tres enunciados que se toman como verdaderos: a) la consulta previa debe ejecutarse antes del inicio de la construcción de un proyecto de transmisión de electricidad, b) la medida legislativa sometida a consulta debe ser el Plan de Transmisión; y c) la consulta previa es un proceso continuo y flexible por lo que podrá implementarse una segunda fase de ejecución de la consulta sobre la medida administrativa Concesión Definitiva.

Sobre esta base debe tenerse en cuenta que las propuestas de valor desarrolladas en el presente capítulo no incorporan modificaciones en la Ley de Consulta Previa o su Reglamento; y que las mismas se encuentran alineadas a la interpretación actual del TC que reconoce el rango constitucional que ostenta el convenio 169 de la OIT.

Como se ha señalado en el capítulo precedente, la consulta previa viene aplicándose de manera oportuna en otros sectores, por ejemplo, sector generación eléctrica, siendo que en el presente caso se ha advertido que la deficiencia para la aplicación oportuna y eficiente de la consulta previa en el sector transmisión de energía, obedece a la interacción de las normas de consulta previa y las normas propias del sector transmisión de energía.

Por lo que, realizar modificaciones únicamente en las normas sectoriales eléctricas permitirá dar solución del problema planteado; sin generar ninguna modificación en el esquema de aplicación e implementación de la consulta previa como tal.

Al respecto, en aras de lograr un diseño de ciclo de vida de los proyectos de transmisión de energía que permita que la consulta previa se ejecute oportunamente se requiere formular un cambio en el Reglamento de Transmisión, la Resolución Ministerial N°. 209-2015-MEM-DM, la Ley de Concesiones Eléctricas y su Reglamento a fin de redefinir la medida administrativa sometida a consulta previa en los proyectos de transmisión, así como, los supuestos en los que se requiere concesión definitiva como un requisito para iniciar la construcción del proyecto (Ministerio de Energía y Minas, Decreto Supremo 027-2007-EM, 2007; Resolución Ministerial 209-2015-MEM-DM, 2015; Presidencia de la República del Perú, Ley 25844, 1992).

Sin embargo, como se ha indicado un factor relevante en los proyectos de transmisión de energía, es su condición de servicio público, lo que lleva a considerar que demoras en la planificación y posterior ejecución de este tipo de proyectos pueden poner en riesgo el abastecimiento eléctrico del SEIN.

En ese sentido, la propuesta de valor esbozada en el presente documento no solo contempla un análisis orientado a determinar la medida administrativa más idónea para someter a consulta previa, si no también cual es la oportunidad de iniciar la consulta previa sin poner en riesgo los intereses de los pueblos consultados, ni el correcto inicio de la operación de los proyectos.

Esta segunda fase de la propuesta de valor propone una modificación en la Resolución Directoral N°. 563-2018-MEM/DGGAE, Lineamientos para la Realización de la Consulta Previa de las Actividades Energéticas, a efectos de que, en el eventual caso de requerirse someter a consulta la concesión definitiva esto genere el menor impacto posible en el cronograma del proyecto (Ministerio de Energía y Mina, 2018).

5.1 Propuesta de Valor con Cambio Normativo

La propuesta de valor que se presenta en este apartado incluye la modificación de la R.M. 209-2015-MEM/DM, a fin de establecer las medidas administrativas que se someten a consulta en transmisión de energía, actualmente dicha norma solo contempla como medida consultada la concesión definitiva.

Asimismo, se contempla en esta propuesta de valor la incorporación de la consulta previa en la Resolución Ministerial que aprueba el Plan de Transmisión, requiriendo una modificación en el Decreto Supremo N°. 027-2007-EM, Reglamento de Transmisión.

En ese orden de ideas, también se sugiere el texto para la modificación de los artículos de la LCE y su Reglamento; así como, el texto propuesto de los Lineamientos para la Realización de la Consulta Previa de las Actividades Energéticas.

Respecto de la viabilidad legal de gestionar modificaciones en estos cuerpos legales, deben valorarse los siguientes aspectos.

En cuanto a la LCE, está fue aprobada por un Decreto Ley, en tanto, el Reglamento de esta y el Reglamento de Transmisión fueron aprobados por un Decreto Legislativo y Decreto Supremo respectivamente, sobre el particular, de conformidad con el artículo 51° de la

Constitución Política del Estado, las normas con rango de Ley son el máximo rango de la pirámide normativa, encontrándose solo por debajo de la Constitución Política del Estado.

El diseño de propuesta de valor que se ha formulado en el presente apartado se ha hecho en observancia del principio de primacía de la constitución, por lo que, las propuestas de modificación no contravienen el ordenamiento jurídico.

Asimismo, la propuesta de modificación de la LCE, su Reglamento y el Reglamento de Transmisión puede sustentarse en sí misma, sin necesidad de modificar otro cuerpo normativo de rango infra legal.

Sin perjuicio de lo anterior, se ha advertido en la presente investigación que, al tratarse de normas con rango legal, su modificación deberá realizarse mediante normas del mismo rango, lo cual puede representar limitaciones para la implementación de la propuesta de valor en el corto plazo, conforme se analiza en el apartado 5.1.4 del presente documento.

En cuanto a la propuesta de modificación de los Lineamientos para la Realización de la Consulta Previa de las Actividades Energéticas, así como de la Resolución Ministerial N°. 209.2015-MEM/DM, estas son normas sectoriales con rango infra legal aprobada mediante una Resolución Ministerial, por lo que su modificación es bastante más sencilla.

Cabe precisar que, si bien estas normas están orientadas a la aplicación práctica de la consulta previa en el sector eléctrico, su modificación según se propone en el presente documento, no presupone un desmedro del rango constitucional de la institución materia de análisis; asimismo, la propuesta de mejora se encuentra orientada a que los lineamientos tomen como eje rector los principios y objetivos contenidos en el Convenio 169 de la OIT.

En atención a lo señalado, la materialización de la presente propuesta de valor se implementaría conforme los pasos que se detallan a continuación.

5.1.1 Propuesta de Modificación de la Resolución Ministerial N°. 209-2015-MEM-DM

El primer paso para poner en marcha la propuesta de valor desarrollada en el presente documento, consiste en modificar la Resolución Ministerial que establece que la media administrativa sometida a consulta es la concesión definitiva, en ese sentido, se incorporaría en el cuadro denominado “Electricidad” del artículo uno de dicha norma, lo siguiente.

Tabla 10.

Propuesta de Modificación Tabla “Electricidad”, R.M. N°. 209-2015-MEM-DM

Procedimiento Administrativo	Oportunidad del Proceso de consulta	Dirección a cargo
Aprobación del Plan de Transmisión	Antes de la aprobación del Plan de Transmisión	Oficina de Gestión Social
Otorgamiento de concesión definitiva de generación, transmisión (solo en los casos en los que el Plan de Transmisión ya ha sido sometido a consulta y siempre que exista modificación en el trazo del proyecto ya consultado que desafecte o modifique la afectación de los pueblos consultados) y distribución. Energéticos	Antes del otorgamiento de la concesión.	Oficina de Gestión Social

5.1.2 Propuesta de Modificación del Reglamento de Transmisión

La propuesta de incorporación al Reglamento de Transmisión se centra en el artículo 17° de dicha norma, específicamente en el numeral 17.5 y 17.6, en cuanto a la inclusión de la consulta previa como un requisito para la aprobación del Plan de Transmisión.

En ese sentido, el texto de modificación propuesto sería lo redactado en “negrita”; por lo que, el numeral 17.5 del artículo 17 del Decreto Supremo N°. 027-2007-EM quedaría redactado de la siguiente manera:

Artículo 17

17.5 Recibida la opinión de OSINERGMIN, **el Ministerio, deberá identificar la pertinencia de la aplicación de la consulta previa, en caso se determine que es necesario consultar algún proyecto contenido en el Plan de Transmisión, esta**

actividad deberá iniciarse de conformidad con los plazos previstos en el Reglamento de la Ley de Consulta Previa. El Ministerio a más tardar el 31 de diciembre, publicará la Resolución Ministerial que aprueba el Plan de Transmisión. Así mismo, publicará en su portal de Internet los informes y cálculos de sustento del Plan de Transmisión aprobado. Adicionalmente, publicará un resumen del referido Plan de Transmisión en el diario oficial El Peruano. **En caso algún proyecto del Plan de Transmisión se encuentre sometido a consulta previa y el proceso no haya culminado al 31 de diciembre del año correspondiente, dicho proyecto no podrá ser incluido en el Plan de Transmisión aprobado** (Ministerio de Energía y Minas, Decreto Supremo 027-2007-EM, 2007).

Para los casos de modificación del Plan de Transmisión también deberá considerarse a la consulta previa como un prerequisite para la emisión de la Resolución Ministerial que aprueba dicha modificación, siempre que el proceso consultivo sea necesario (Ministerio de Energía y Minas, Decreto Supremo 027-2007-EM, 2007).

Artículo 17

17.6 El Ministerio podrá efectuar modificaciones a la propuesta definitiva del Plan de Transmisión, para lo cual deberá seguir el siguiente procedimiento:

(...)

- d) Absueltas las observaciones a las que se hace referencia en el literal c), en caso la propuesta de modificación se dé luego de iniciado el proceso de consulta previa y siempre que genere una nueva afectación a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios **el Ministerio, deberá identificar la pertinencia de la aplicación de la consulta previa, en caso se determine que es necesario consultar algún proyecto contenido en el Plan de Transmisión, esta actividad deberá iniciarse de conformidad con los plazos previstos en el Reglamento de la Ley de Consulta Previa.**

5.1.3 Propuesta de Modificación Ley de Concesiones Eléctricas

El texto actual del artículo 3 de la Ley de Concesiones Eléctricas (Presidencia de la Republica del Perú, Ley 25844, 1992, Artículo 3), establece que no siempre se requiere concesión definitiva para el desarrollo de transmisión, por lo que la mejora en el texto

propuesto implicaría reformular el literal b del artículo tercero de la LCE, debiendo quedar redactado en el siguiente sentido.

Artículo 3

b) La transmisión de energía eléctrica, cuando las instalaciones afecten bienes del Estado, requieran la imposición de servidumbre por parte de éste; y/o **se haya determinado la necesidad de realizar consulta previa para la emisión de la concesión definitiva. En este último supuesto la culminación del proceso de consulta previa será un requisito para el inicio de las actividades de construcción del proyecto, sin perjuicio de los demás requisitos previstos en la Ley.**

La modificación en este texto se propone específicamente en el extremo con énfasis, considerando con ello, la obligación a nivel legal de que la consulta previa de la Concesión Definitiva sea anterior al inicio de la construcción.

Un factor importante es que, no resulta productivo que se establezca para todos los proyectos de transmisión de electricidad a la Concesión Definitiva como un requisito para el inicio de la construcción del proyecto, sino que deberá serlo únicamente en los casos en los que se haya determinado la necesidad de implementar la consulta previa en esta etapa.

5.1.4 Propuesta de Modificación del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas

En cuanto al Reglamento de la LCE, la propuesta de modificación se centra en los controles y validaciones que deberá seguir la autoridad encargada de emitir la concesión a fin de determinar que en efecto se ejecute el proceso de consulta.

No se ha considerado pertinente formular cambios en el alcance de los requisitos de admisibilidad o presentación de la solicitud de concesión definitiva, ya que debe tenerse en cuenta que la solicitud de concesión definitiva es gestionada por el titular del proyecto de transmisión y la consulta previa es una obligación que debe ser efectuada por el Estado, por lo que, bajo ningún supuesto debe trasladarse la carga de su ejecución al privado.

Sobre ese orden de ideas se propone la modificación del artículo 38 del mencionado Reglamento en el siguiente sentido.

Reglamento de la LCE (Ministerio de Energía y Minas, Decreto Supremo 009-93-EM, 1993)

Artículo 38

Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes de la presentación, la entidad competente efectuará la evaluación de la solicitud para verificar el cumplimiento de los datos y requisitos de admisibilidad señalados en el artículo 25 de la Ley y en el artículo 37 del Reglamento, **así como la determinación de la procedencia de la Consulta Previa conforme a lo previsto en la Resolución Ministerial N°. 209-2015-MEM/DM.**

De resultar aplicable el proceso de consulta previa, la autoridad a cargo de la emisión de la concesión deberá velar porque esta se ejecute dentro de los plazos previstos en el Decreto Legislativo N°. 001-2012-MC.

Para la modificación de esta norma también se propone el cambio en los aspectos resaltados.

5.1.5 Propuesta de Modificación en los Lineamientos para la Realización de la Consulta Previa de las Actividades Energéticas

Los lineamientos para la ejecución de la consulta previa en proyectos de transmisión eléctrica fueron elaborados en el año 2018, en ese sentido, diversos aspectos de dicha norma requieren una actualización como, por ejemplo, la oficina a cargo del proceso consultivo.

Sin perjuicio de ello, los cambios propuestos en el presente documento se orientan únicamente a permitir una gestión más ágil de la consulta tanto del Plan de Transmisión, como en de la concesión definitiva.

Sobre el particular, como se ha señalado la modificación en cuanto al requisito de efectuar la consulta previa de manera anterior a la construcción de un proyecto y siendo la medida consultada la concesión definitiva, es aquella que genera un impacto más significativo en el cronograma del proyecto, el cual podrá ser de hasta 16 meses, considerando que es el plazo máximo en la emisión de una autorización de concesión (Véase Tabla 7).

Ello, además asumiendo que el trámite de consulta previa y el de emisión de la concesión definitiva se trabajen en paralelo de tal manera que no se espere a la culminación de la consulta previa para iniciar las actividades propias de la emisión de la concesión.

En ese sentido, una revisión de los Lineamientos para la Realización de la Consulta Previa de las Actividades Energéticas, aprobados por el Ministerio de Energía y Minas, permite apreciar que la regulación actual establece que, la fase de determinación de los grupos de interés a ser consultados, así como la determinación de la pertinencia de someter a consulta

la medida administrativa puede ejecutarse antes de que se presente la solicitud de trámite de la medida administrativa que será consultada, con lo cual se permite agilizar el proceso.

Debe considerarse además que gran parte del trabajo correspondiente a la etapa de planificación habrá sido desarrollado durante la primera ejecución de la consulta asociada al Plan de Transmisión, por lo que en esta etapa corresponderá más bien un trabajo de actualización de dicha información.

El texto actual, del numeral 1.1 del artículo 8 de la Resolución Directoral N°. 563-2018-MEM/DGAAE (Ministerio de Energía y Minas, 2018, Artículo 8) señala lo siguiente:

Ítem 8.1.1. De los Actos Administrativos

Previo al ingreso de la solicitud de otorgamiento de la medida administrativa pasible de consulta, el administrado interesado podrá solicitar a la DGAAE realizar acciones de hallazgo de población originaria en el ámbito del proyecto energético. Para dicho fin, deberá presentar las coordenadas UTM del lote de hidrocarburos o los shapfiles del área de influencia directa del proyecto eléctrico y las comunidades aledañas. En caso corresponda, el administrado podrá presentar el instrumento de gestión ambiental del proyecto, así como cualquier otra información complementaria. De igual manera, el administrado deberá presentar una Declaración Jurada en la cual manifieste el compromiso de solicitar a futuro el otorgamiento de la medida administrativa, conforme al formato previsto en el Anexo I de los presentes Lineamientos.

La DGAAE realizará las acciones necesarias para determinar la existencia de población originaria en el ámbito del proyecto solicitado. En caso corresponda, solicitará la asistencia técnica del MINCUL, a fin de que emita opinión técnica correspondiente. Luego de ello, la DGAAE elaborará un Informe Preliminar de existencia de Pueblos Indígenas, el cual será empleado en la etapa de identificación de población originaria.

Al respecto, para el desarrollo de esta propuesta de valor, es pertinente tener en consideración que la ejecución de la consulta previa es una obligación estatal.

A su vez, debe atenderse a que la propuesta de modificación de la Resolución Ministerial N°. 209-2015-MEM-DM establece que la medida administrativa consultada es el Plan de

Transmisión y el otorgamiento de la concesión, siendo que el procedimiento debe iniciarse antes de que se apruebe el mencionado plan o de que se otorgue la concesión, por lo que, no es necesario que se haya iniciado el trámite propio de la medida administrativa para implementar acciones asociadas a la Consulta Previa (Ministerio de Energía y Minas, Resolución Ministerial N°. 209-2015-MEM-DM, 2015).

Sobre este extremo, el supuesto de consulta del Plan de Transmisión contiene un ciclo de vida mucho más claro (Ver Figura 8), en la medida que luego de revisado el Plan de Transmisión por el Osinergmin, el Ministerio de Energía y Minas no requiere de iniciar ningún procedimiento especial para emitir la Resolución Ministerial de aprobación del Plan de Transmisión

En tanto que, en el caso de la consulta previa sobre la Concesión Definitiva sí se requiere que esta sea solicitada por el titular del proyecto, lo cual es requisito irrestricto para que el Estado pueda pronunciarse sobre dicho pedido.

En ese sentido, para los casos de la consulta previa sobre la Concesión Definitiva, se propone que el inicio de las actividades de la fase preliminar de la gestión de consulta previa para esta fase se dé a partir de la culminación de la tramitación de la Participación Ciudadana.

Mientras que, para la consulta previa del Plan de Transmisión, se otorga la potestad a la oficina encargada del proceso consultivo de adelantar las gestiones de la fase preliminar de consulta, siempre que el Ministerio de Energía y Minas, así lo solicite.

En ese mismo contexto, esta antelación respecto del inicio del proceso de consulta previa en relación con el trámite de Concesión Definitiva permite cumplir los criterios establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la medida de que la consulta debe realizarse con suficiente antelación a fin de permitir que los pueblos puedan tener tiempo de analizar la información planteada y participar del proceso de toma de decisión, procurando a su vez minimizar el impacto en el ciclo de vida del proyecto.

Mientras que la implementación de esta mejora en cuanto a la consulta del Plan de Transmisión permite al Estado cumplir los objetivos de planificación del sistema eléctrico minimizando los riesgos de demora por la incorporación del requisito de consulta.

Por lo tanto, el texto alternativo propuesto para el numeral 1.1. del artículo 8 de los Lineamientos para la Realización de la Consulta Previa de las Actividades Energéticas (Ministerio de Energía y Minas, 2018, Artículo 8) es el siguiente.

Ítem 8.1.1. De los Actos Administrativos

Previo al inicio del trámite de la medida administrativa pasible de consulta, el administrado podrá solicitar a la OGGs realizar acciones de hallazgo de población originaria en el ámbito del proyecto energético. Para dicho fin, deberá presentar las coordenadas UTM del lote de hidrocarburos o los shapes files del área de influencia directa del proyecto eléctrico y las comunidades aledañas. En caso corresponda, el administrado podrá presentar el Plan de Participación Ciudadana del proyecto, así como cualquier otra información complementaria. De igual manera, en los casos en los que la medida administrativa se emita a pedido de parte, el administrado deberá presentar una Declaración Jurada en la cual manifieste el compromiso de solicitar a futuro el otorgamiento de la medida administrativa, conforme al formato previsto en el Anexo I de los presentes Lineamientos.

La OGGs realizará las acciones necesarias para determinar la existencia de población originaria en el ámbito del proyecto solicitado. En caso corresponda, solicitará la asistencia técnica del MINCUL, a fin de que emita opinión técnica correspondiente. Luego de ello, la OGGs elaborará un Informe Preliminar de existencia de Pueblos Indígenas, el cual será empleado en la etapa de identificación de población originaria.

En este texto se propone un cambio integral de la redacción del artículo vigente actualmente.

5.1.6 Limitaciones de la Propuesta de Valor

Se considera que esta propuesta de valor es sólida en la medida que no solo permite que la consulta previa en transmisión de electricidad se realice de forma oportuna, sino además permite articular el proceso de manera transversal de forma tal que, se optimicen los tiempos de ejecución del procedimiento, mitigando la afectación en los cronogramas de los proyectos.

El paso fundamental para la implementación de esta propuesta de valor radica en la modificación de la Resolución Ministerial. 209-2015-MEM-DM, 2015) la cual al ser una norma sectorial puede ser modificada de manera celeré por el ente rector, en este caso, el Ministerio de Energía y Minas.

En cuanto a la segunda parte de la propuesta de valor, orientada a la modificación del Reglamento de Transmisión, su limitante se encontraría en que esta es una norma con rango de Ley por lo que su modificación debería realizarse por una norma de igual rango.

Pese a ello, se considera que incluso sin la modificación del Reglamento de Transmisión, una interpretación sistémica de dicha norma y la Resolución Ministerial N°. 209-2015-MEM-DM (2015), sería plausible para una aplicación de la consulta previa sobre el Plan de Transmisión.

Sin embargo, la consulta previa de la Concesión Definitiva se sustenta en la modificación de la Ley de Concesiones Eléctricas, a fin de evitar el inicio de la construcción de proyectos sin contar con consulta previa.

La cual al ser una norma con calidad de Ley debe modificarse a través de una norma de igual rango, en ese sentido, a fin de implementar este cambio se requiere voluntad política tanto del poder legislativo como del poder ejecutivo.

Voluntad política que además debe ser inmediata ya que, de acuerdo con la información pública proporcionada por ProInversión actualmente se encuentra en diversas fases de licitación 6 proyectos de transmisión²³, los cuales podrían enfrentar un escenario bastante incierto respecto a la ejecución de la consulta previa, si es que no se aborda la modificación normativa de manera inmediata.

Por lo que, se ha desarrollado una alternativa a la propuesta de valor que permita superar las limitaciones presentada.

5.2 Propuesta de Valor con Incorporación al Contrato del Sistema de Transmisión

En atención a las limitaciones para la implementación de la propuesta de valor en relación con la consulta previa de la Concesión Definitiva, se ha desarrollado una segunda propuesta de valor que incorpora una modificación en los contratos del Sistema de Transmisión.

Este segundo extremo de la propuesta de valor únicamente permite reemplazar el extremo de la propuesta de valor correspondiente a la consulta previa de la concesión definitiva.

²³ Proyectos publicados en la web de ProInversión al 31 de mayo de 2022, los cuales se encuentran en fase de transacción, estructuración, planeamiento y programación. Véase: <https://www.investinperu.pe/es/app/cartera-de-proyectos-de-proinversion>

Sobre esta propuesta de valor es importante remarcar que no se está proponiendo que se sometan a consulta los contratos SGT o SCT, la medida consultada será la misma, es decir, la concesión definitiva; en tanto, la propuesta se centra en incorporar una modificación en el contrato de transmisión que obligue al Estado a ejecutar la consulta previa de dicha medida administrativa de manera oportuna y que obliga al titular del proyecto a no iniciar la construcción del proyecto hasta culminar la ejecución de la consulta previa.

Corresponde señalar además que la presente propuesta de valor incorpora una modificación en el contrato SGT o SCT que como ya se ha advertido es un acuerdo entre partes, y, por lo tanto, no se trata de una norma con rango legal.

Asimismo, la propuesta de valor se enfoca en modificaciones en cuanto a los requisitos para dar inicio a las actividades de construcción del proyecto, sin representar en ningún momento una modificación en las normas que regulan la consulta previa o incluso el propio sector eléctrico.

Esta propuesta de valor fue cuestionada por los expertos del sector empresarial que fueron entrevistados, en la medida que resulta poco viable que un funcionario público acceda a asumir este tipo de obligaciones que no se encuentran contenidas en una Ley (Especialista 5, Especialista 6).

Sin embargo, un análisis a detalle de los contratos de transmisión de 10 proyectos evaluados para la presente investigación evidencia que 6 de estos contratos contaron con el denominado “Anexo 9” en el cual se establecía el procedimiento a seguir para la ejecución de la consulta previa, en tanto uno de los contratos contaba con una evaluación que precisaba que no se consideraba necesario realizar el proceso de consulta previa. Véase tabla 11.

Tabla 11.

Inclusión de Alcance Contractual Sobre Consulta Previa

Proyecto Línea de Transmisión	Titular	Contrato SGT	Alcance Contractual sobre la Consulta Previa
Machupicchu - Abancay – Cotaruse	CTM	21.10.2010	No aplicaba consulta previa por la antigüedad del contrato.
Ilo 4 – Montalvo	Enersur S.A.	20.01.2014	No tiene anexo de consulta, el contrato es del nodo energético sur.

Proyecto Línea de Transmisión	Titular	Contrato SGT	Alcance Contractual sobre la Consulta Previa
Puerto Bravo - San José	Samay I S.A.	20.01.2014	No tiene anexo de consulta, el contrato es del nodo energético sur.
Machupicchu - Quencoro - Onocoro – Tintaya	ATN 3 S.A.	13.11.2012	Incluye anexo de consulta previa.
Carhuaquero - Cajamarca Norte - Caclic – Moyobamba	CCNCM S.A.C.	5.10.2012	Incluye anexo de consulta previa.
Azángaro - Juliaca – Puno	Transmisora Eléctrica del Sur 2 S.A.	25.11.2014	Incluye anexo de consulta previa.
Friaspata – Mollepata	CTM	18.11.2014	Incluye anexo de consulta previa.
Montalvo - Los Héroes	Tesur 3	3.11.2015	Incluye informe que precisa que no hay presencia de comunidades campesinas o nativas, poblaciones indígenas u originarias.
Mantaro- Marcona - Socabaya – Montalvo	CTM	14.06.2013	Incluye anexo de consulta previa.
Aguaytía – Pucallpa	Terna Perú S.A.C.	6.04.2017	Incluye anexo de consulta previa.

Con atención de ello la propuesta de valor de este extremo propone la incorporación de un anexo en los contratos de concesión en virtud del cual quedaría establecida la oportunidad de ejecución de la consulta previa sobre la Concesión Definitiva, así como, las obligaciones de las partes respecto a este mecanismo, especialmente del Estado.

Cabe precisar que la oportunidad de la consulta previa, establecida en estos contratos no contraviene lo estipulado en la Ley de Consulta Previa y su Reglamento; si no que promueve que se vele por el carácter previo de la consulta, que como ya se ha señalado se cumple en la medida de que la consulta se ejecute antes de cualquier intervención en los derechos sobre el territorio u otro derecho colectivo de los pueblos consultados.

A su vez, a efectos de brindar respaldo procedimental a esta incorporación contractual se mantendría la propuesta de modificación de los Lineamientos para la Realización de la

Consulta Previa de las Actividades Energéticas, de conformidad con lo detallado en el numeral 5.1.5 del presente.

Para redactar el contenido del Anexo que se propone incorporar a los contratos SGT y SCT se ha tomado de referencia el “Anexo 9 – Consulta Previa” del Contrato SGT del proyecto Línea de Transmisión 220 kV Machupicchu – Quencoro- Onocora – Tintaya (MEF, 2012).

Sobre este documento se han formulado dos modificaciones relevantes, la primera asociada a la obligación del concesionario o titular del proyecto de supeditar el inicio de cualquier actividad de construcción a la culminación del proceso de consulta previa de la Concesión Definitiva, en los casos que así aplique, lo que presupone una modificación en el esquema de ejecución del proyecto de transmisión sin modificar los alcances y el contenido del proceso de consulta.

El segundo aspecto, está relacionado a la obligación estatal de ejecutar el proceso de consulta previa y el momento oportuno para dicha ejecución, el cual como ya se ha mencionado es luego de culminada la participación ciudadana en el marco del IGA.

Al respecto, el primer cambio en el documento quedaría formulado en el literal g del literal I, el cual se encuentra redactado como se muestra en la Figura 10.

Figura 10.

Inciso G Contrato de Concesión SGT (Texto Anterior)

g) Medida Administrativa: Es la resolución que aprueba la Concesión Definitiva de la Línea Eléctrica, conforme a lo estipulado en la Resolución Ministerial N°350-2012-MEM/DM. Sin perjuicio de lo cual, las partes reconocen que la oportunidad para ejecutar el proceso de Consulta Previa será con ocasión de la realización del proceso de Participación Ciudadana que se realiza en el marco del procedimiento de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental.

Nota: Contrato de Concesión SGT "Línea de Transmisión 220 kV Machupicchu-Quencoro-Onocora-Tintaya y Subestaciones Asociadas", por el Ministerio de Economía y Finanzas, 2012, p. 93.

Quedando redactado como se propone a continuación:

Medida Legislativa: Es la resolución que aprueba el Plan de Transmisión, conforme a lo estipulado en la modificación de la Resolución Ministerial N°. 209-2015-MEM/DM.

Medida Administrativa: La Concesión Definitiva de la Línea Eléctrica será sometida a Consulta Previa, con ocasión de la culminación del proceso de Participación Ciudadana que se realiza en el marco del procedimiento de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental. Este supuesto será aplicable en los casos en los que se modifique el trazo del proyecto ya consultado (Plan de Transmisión), de tal manera que se excluya pueblos ya consultados o se modifique la intervención de los derechos colectivos de los mismos.

Nota: Adaptado de Contrato de Concesión SGT "Línea de Transmisión 220 kV Machupicchu-Quencoro-Onocora-Tintaya y Subestaciones Asociadas", por el Ministerio de Economía y Finanzas, 2012, p. 93.

Un segundo cambio se presenta en el numeral uno del apartado dos, respecto de las Reglas que aplicaran al proceso, el que se encuentra redactado como se presenta en la Figura 11.

Figura 11.

Numeral 1 Apartado 2 del Contrato de Concesión SGT (Texto Anterior)

1) Oportunidad de la Consulta Previa.-

De considerar el Concedente que la Consulta Previa es legalmente necesaria, dicha consulta será ejecutada en paralelo a la Participación Ciudadana. Es obligación del Concedente, organizar y ejecutar la Consulta Previa, de manera que ésta concluya según lo indicado en el artículo 23º del Decreto Supremo N° 001-2012-MC.

El Concedente declara que para efectos del desarrollo de la Concesión, no se requerirá Consulta Previa respecto de ningún otro acto o medida distinta a la Medida Administrativa.

Nota: Contrato de Concesión SGT "Línea de Transmisión 220 kV Machupicchu-Quencoro-Onocora-Tintaya y Subestaciones Asociadas", por el Ministerio de Economía y Finanzas, 2012, p. 94.

Siendo el texto propuesto el siguiente:

Oportunidad de la Consulta Previa. -

De considerar el Concedente que la Consulta Previa de la Concesión Definitiva es legalmente necesaria, dicha consulta será ejecutada luego de culminada la Participación Ciudadana que se efectúa en el marco de la certificación ambiental; sin perjuicio de las acciones de la fase preparatoria que se puedan ejecutar en el marco de lo previsto en los Lineamientos para la Realización de la Consulta Previa de las Actividades Energéticas, aprobados por el Ministerio de Energía y Minas. Esta consulta será una continuación del proceso de consulta iniciado en mérito del Plan de Transmisión.

Es obligación del Concedente, organizar y ejecutar la Consulta Previa, de manera que ésta concluya según lo indicado en el artículo 23° del Decreto Supremo N° 001-2012-MC.

El concesionario no podrá iniciar la construcción del proyecto hasta que el proceso de consulta previa culmine.

El Concedente declara que, para efectos del desarrollo de la Concesión, no se requerirá Consulta Previa respecto de ningún otro acto o medida distinta a la Medida

Nota: Adaptado de Contrato de Concesión SGT "Línea de Transmisión 220 kV Machupicchu-Quencoro-Onocora-Tintaya y Subestaciones Asociadas", por el Ministerio de Economía y Finanzas, 2012, p. 94.

Finalmente se propone un tercer cambio es la incorporación del literal d en el numeral 3, el cual quedaría redactado de la siguiente manera:

Los costos asociados a demoras en la ejecución del proceso de consulta previa que puedan afectar al titular del proyecto serán asumidos por el Concedente, así como las ampliaciones de plazo según sea pertinente.

Los otros extremos del documento se mantendrían de acuerdo a la redacción del texto presentado en el Anexo 6, en virtud de lo cual se presenta un texto que ya ha sido utilizado por la autoridad en procesos similares y cuyas incorporaciones y modificaciones permiten salvaguardar la propuesta de mejora en cuanto a la oportunidad de la ejecución del trámite consultivo, valorando el análisis antes formulado.

En ese orden de ideas, al tratarse de un texto que ya ha sido valorado y utilizado por la autoridad competente su incorporación en sucesivos contratos se hace más plausible.

6. Conclusiones y Recomendaciones

6.1 Conclusiones

- La consulta previa no debe limitarse a ser una institución legal, en virtud de la cual se implemente un procedimiento que permita cumplir con los requisitos de un tratado internacional, ni como un mecanismo meramente informativo; en ese sentido, el proceso de consulta previa debe entenderse como una institución dinámica, permanente y flexible cuyo fin supremo es la reivindicación de las poblaciones originarias e indígenas y garantizar su involucramiento en las decisiones de gobierno que afecten su estilo de vida en cualquier sentido.
- Se ha evidenciado que la consulta previa es percibida por las poblaciones indígenas y originarias como aquel entorno en el que pueden abordar al Estado frente a la desatención de necesidades básicas, dejándose de lado la materia sometida a consulta en el proceso específico, lo que evidencia que existe una falta de representatividad estatal en determinados sectores, como deficiencias en el proceso informativo de los alcances y objetivos del trámite de consulta.
- Del análisis de los trámites de consulta previa efectuados en generación eléctrica se evidencio que, si bien se llegaron a acuerdos que permitieron la emisión de la medida administrativa consultada, no existe evidencia del seguimiento de los compromisos asumidos por ambas partes.
- La gestión de consulta previa se desarrolla en tres fases; la planificación, la ejecución y el seguimiento; para que el proceso resulte eficiente es necesario que en las tres fases se cumpla con los principios de la consulta, los cuales deben aplicarse de manera integral y articulada. Asimismo, las tres fases pueden desarrollarse de manera continua, por lo que, el proceso de consulta previa abarca todo el ciclo de vida del proyecto y no debe limitarse a la etapa de ejecución de la consulta.
- Existe gran incertidumbre entre la doctrina y los especialistas respecto a los criterios a aplicarse para la ejecución de la consulta previa dentro del sector electricidad, específicamente en actividades de transmisión de energía; en ese sentido, es fundamental un trabajo preventivo que permita el diseño de un mecanismo sólido que viabilice los fines de la consulta y prevenga la conflictividad social.
- La medida legislativa idónea para someter a consulta previa en proyectos de transmisión eléctrica es la aprobación del Plan de Transmisión por parte del Ministerio

de Energía y Minas, siendo la oportunidad de ejecución luego de la emisión de la opinión favorable del Osinergmin y antes de aprobado el Plan.

- Una segunda medida susceptible de someterse a consulta es la Concesión Definitiva, esto consulta aplicará en los casos en los que, habiéndose consultado el Plan de Transmisión, se produzcan modificaciones en el proyecto que impliquen variar la intervención de los derechos colectivos de un pueblo ya consultado, o cesar dicha intervención. En cuanto la oportunidad para ejecutar el proceso consultivo sobre la Concesión Definitiva es luego de culminada la participación ciudadana dentro del marco de la certificación ambiental.

6.2 Recomendaciones y Extensiones

- Se recomienda la evaluación integral del proceso de consulta no solo a nivel del sector electricidad, sino desde la concepción misma del procedimiento, es necesario derribar diversos mitos que han surgido en torno a este y fortalecer a las instituciones claves para su correcta aplicación.
- Se propone la utilización de metodologías apropiadas en la ejecución del proceso de consulta, las cuales pueden recogerse desde la doctrina y la academia, así como las lecciones aprendidas de otros sectores.
- Se determinó que resulta fundamental que la entidad promotora cuente con mecanismos para el seguimiento de los compromisos contenidos en las Actas Finales de los trámites de consulta previa efectuados en generación de electricidad, en aras de garantizar los fines de esta.
- Se recomienda incorporar de manera inmediata las modificaciones en los contratos del Sistema de Transmisión del SEIN y en el procedimiento de ejecución de consulta previa para esta actividad, a fin de garantizar que el procedimiento sea eficiente y oportuno, permitiendo la correcta participación de las poblaciones originarias e indígenas en la toma de decisión de las medidas administrativas que sean plausibles de representar una vulneración o intervención a sus derechos colectivos.
- Se recomienda una modificación de la Resolución Ministerial N°. 209-2015-MEM-DM, el Reglamento de Transmisión, la Ley de Concesiones Eléctricas y su Reglamento a fin de salvaguardar la oportuna y eficiente ejecución de la consulta previa en transmisión eléctrica.

Referencias

- ACON Ambiental Consultores S.A.C. (2015). Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Línea de Transmisión 500 Kv Mantaro - Marcona - Socabaya – Montalvo y Subestaciones Asociadas. CONSORCIO TRANSMANTARO S.A.
- ACON Ambiental Consultores S.A.C. (2014). Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Línea de Transmisión Carhuaquero – Cajamarca Norte – Cáclic – Moyobamba en 220 Kv. CONCESIONARIA LÍNEA DE TRANSMISIÓN CCNCM S.A.C.
- Aedo, N. & Bustamante, M. (2017). Estándares regionales de actuación defensorial en procesos de consulta previa de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Defensoría del Pueblo.
- Alva, A. (2010). El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en el Perú. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional, 2600-2620.
- Banco Central de Reserva del Perú. (2021). Reporte de Inflación de junio 2021, Panorama Actual y proyecciones macroeconómicas 2021-2022. BCRP.
- Bascopé, I. (2010). Lecciones aprendidas sobre consulta previa. Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS).
- Blackburn, J. & Bruce, W. (1995). Mediating Environmental Conflicts. Theory and Practice. Quorum Books.
- Bolaños, R. & Correa, C. (2013). Planeamiento de la transmisión considerando seguridad e incertidumbre en la demanda empleando programación no lineal y técnicas evolutivas. *Tecnura*, 18(39), 62–76.
<https://doi.org/10.14483/udistrital.jour.tecnura.2014.1.a05>

- Borel, R., Girot, P., & Fonseca, M. (1999). Conflictos Socioambientales en América Latina. Un Intento de Tipología, Mapeo y Análisis Comparado de Casos. Serie Del Conflicto a la Colaboración. Red Mesoamericana de Manejo de Conflictos.
- CESEL S.A. (2014). Plan de Manejo Ambiental del Proyecto “Línea de Transmisión Machupicchu – Abancay – Cotaruse a 220 kV”. CONSORCIO TRANSMANTARO S.A.
- Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional. (2021). Informe de Diagnóstico de las Condiciones Operativas del SEIN, Informe COES/DP-01-2021. Dirección de Planificación de Transmisión.
- Comisión de Derechos Humanos. (2013). Manual de preguntas y respuesta sobre consulta previa. COMISEDH.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2016). La consulta previa, libre, informada de buena fe y culturalmente adecuada.
- Congreso Constituyente Democrático. (1993). Constitución Política del Perú de 1993.
- Congreso Constituyente Democrático. (1995). *Resolución Legislativa N°26253 del 02 de febrero de 1995. Por el cual se ratifica el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes.*
- Congreso de la República del Perú. (2001). Ley N°27446 de 2001. Por lo cual se expide Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
- Congreso de la República del Perú. (2002). Ley N°. 27811 de 2002. Por lo cual se expide Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos

Congreso de la República del Perú. (2005). Ley N° 28611 de 2005. Por lo cual se expide Ley General del Ambiente

Congreso de la República del Perú. (2011). Ley N°29785 de 2011. Ley del Derecho a la consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). Sentencia Caso Pueblo Saramaka Vs. Surinam.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). Sentencia Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador.

Dammert, A. et al. (2011). Fundamentos Técnicos y Económicos del Sector Eléctrico Peruano. OSINERGMIN.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007, 13 de setiembre.

Defensoría del Pueblo. (2015). Conflictos Sociales y Recursos Hídricos. Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo. (2019). Informe N° 001-2019-DP/AMASPPI-PPI del 15 de agosto de 2019. El Derecho a la consulta previa y la modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Minero Antapaccay-Expansión Tintaya-Integración Corocchohuayco.

Defensoría del Pueblo. (2019). Los costos del conflicto social. Una aproximación metodológica a las dimensiones económicas, sociales e institucionales del conflicto social en el Perú. Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo. (2020). Vigésimo Cuarto Informe Anual 2020. Defensoría del Pueblo.

Erazo D., Mayén G. & Lanegra I. (2014). El Derecho a la consulta previa, libre e informada: Hallazgos de un proceso de aprendizaje entre pares para la investigación y la acción en Ecuador, Guatemala y Perú. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Fundación para el Debido Proceso Legal. (2015). Derecho a la consulta y al consentimiento previo libre e informado en América Latina. DPLF

Gamboa, C. (2013). El derecho indígena a la consulta previa según dialogo constitucional. Elecciones, 12(13), 241-274.

Gamboa, C. & Snoeck, S. (2012). Análisis Crítico de la Consulta Previa en el Perú. Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). Directrices sobre los Asuntos de *los Pueblos Indígenas*.

http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/UNDG-Directrices_pueblos_indigenas.pdf

Hernández, L. (2020). La consulta previa como mecanismo de transformación de los conflictos socioambientales en Colombia: Estudio de caso Uwa. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional Javeriana. <http://hdl.handle.net/10554/50987>.

Hillón, Y. (2014). La consulta previa en la solución de conflictos socio-ambientales. Revista de derecho, (41),83-111. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85131029004>.

Inerco Consultoría Perú S.A.C. (2017). Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Línea de Transmisión 220 Kv Friaspata – Mollepata y Subestaciones Asociadas. CONSORCIO TRANSMANTARO S.A.

Inerco Consultoría Perú S.A.C. (2019). Estudio de Impacto Ambiental - detallado (EIA-d) del proyecto: Línea de Transmisión Aguaytía - Pucallpa 138kV (Segundo circuito). TERNA PERÚ S.A.C.

Insideo S.A.C. (2016). Estudio de impacto ambiental detallado Proyecto Línea de Transmisión 220 KV Azángaro - Juliaca - Puno y Subestaciones Asociadas. TESUR 2 S.A.

Insideo S.A.C. (2017). Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado del Proyecto “Línea de Transmisión Eléctrica 220 Kv Montalvo – Los Héroes”. TRANSMISORA ELÉCTRICA DEL SUR 3 S.A.C.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2002). Participación Ciudadana. IIDH.

Jaquenod, S. (2014). Antropología ambiental. Conflicto por recursos naturales y vulnerabilidad de poblaciones. Dykinson.

Lopera, G. & Dover, R. (2013). Consulta Previa, ciudadanías diferenciadas y conflicto socioambiental. Boletín de Antropología Universidad de Antioquia, 28(45), 76-103. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55729098005>.

Ministerio del Ambiente. (2009). Decreto Supremo N°019-2009-MINAM del 25 de setiembre de 2009. Por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Ministerio del Ambiente. (2022). Resolución Ministerial N°109-2022-MINAM del 9 de mayo de 2022. Por el cual se publica la Guía de Prevención y Gestión de Conflictos Socioambientales.

Ministerio de Cultura. (2012). Decreto Supremo N°001-2012-MC del 02 de abril de 2012. Por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley N°29785, Ley del Derecho a la consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Ministerio de Cultura. (2012). Resolución Ministerial N°2002-2012-MC del 22 de mayo de 2012. Por el cual se aprueba la Directiva N°03-2012/MC “Directiva que regula el funcionamiento de la base de datos oficial de pueblos indígenas u originarios”.

Ministerio de Cultura. (2012). Resolución Viceministerial N°001-2012-VMI-MC del 20 de agosto de 2012. Por el cual se resuelve crear los Registros de Intérpretes de lenguas indígenas u originarias, y el registro de facilitadores, al proceso de consulta previa establecido en la Ley N°29785.

Ministerio de Cultura. (2013). Resolución Viceministerial N°010-2013-VMI-MC del 9 de diciembre de 2013. Por el cual se aprueba la Directiva N°002-2013-VMI/MC “Procedimiento del derecho de petición de los Pueblos Indígenas para su inclusión en un proceso de consulta previa o para la realización del mismo, en el Ministerio de Cultura”.

Ministerio de Cultura. (2015). Derecho a la consulta previa, Guía metodológica para la facilitación de procesos de consulta previa. Ministerio de Cultura.

Ministerio de Cultura. (2017). Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2012). Contrato de Concesión SGT "Línea de Transmisión 220 kV Machupicchu - Quencoro – Onocora - Tintaya y Subestaciones Asociadas". MEF.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). Decreto Supremo N°240-2018-EF del 30 de octubre de 2018. Por el cual se aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N°1362, que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos.

Ministerio de Energía y Minas. (2007). Decreto Supremo N°027-2007-EM del 17 de mayo de 2007. Por el cual se aprueba el Reglamento de Transmisión y modifican Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas.

Ministerio de Energía y Minas. (2011). Resolución Ministerial N°214-2011-MEM-DM del 5 de mayo de 2011. Por el cual se aprueba el Código Nacional de Electricidad Suministro 2011.

Ministerio de Energía y Minas. (2012). Resolución Ministerial N°209-2015-MEM/DM del 04 de mayo de 2015. Por el cual se aprueba los Procedimientos administrativos en los que corresponde realizar el proceso de Consulta Previa, la oportunidad en la que será realizada y la dirección a cargo.

Ministerio de Energía y Minas. (2018). Resolución Directoral N°563-2018-MEM/DGAAE del 31 de mayo de 2018. Por el cual se aprueba los “Lineamientos para la realización de la consulta previa de las actividades energéticas a cargo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos”.

Ministerio de Energía y Minas. (2019). Decreto Supremo N°014-2019-EM del 07 de julio de 2019. Por el cual se aprueba el Reglamento para la Protección en las Actividades Eléctricas.

Ministerio de Energía y Minas. (2020). Resolución Ministerial N°422-2020-MINEM/DM del 30 de diciembre de 2020. Por el cual se aprueba el Plan de Transmisión 2021-2030.

Montoya, J. (2019) Consulta previa por Isa- Intercolombia y la comunidad Zenú del Cabildo Menor de Cacaotal Chinú: Estudio de Caso. [Tesis de licenciatura, Universidad de Antioquia]. Repositorio Institucional Universidad de Antioquia. <http://hdl.handle.net/10495/14967>.

Mutsios, M. (2020). Una práctica a analizar: La consulta previa de proyectos de inversión en el sector eléctrico. Forseti. Revista De Derecho, 8 (11), 54 - 68. <https://doi.org/https://doi.org/10.21678/forseti.v8i11.1260>.

Neydo, M. (2007). Tejedores de Luz 1886/2007. Red de Energía del Perú.

Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales. (1998). Guía metodológica para la gestión comunitaria de conflictos ambientales. OLCA.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2014). Resolución de Consejo Directivo N°033-2014-OEFA/CD del 23 de setiembre de 2014. Por el se dispuso la publicación del proyecto de Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.

Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas. (2016). La Industria de la Electricidad en el Perú 25 años de Aportes al Crecimiento Económico del País. OSINERGMIN.

Organización Internacional del Trabajo. (1957). Convenio 107 de la OIT sobre Poblaciones Indígenas y Tribales. OIT.

Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. OIT.

Organización Internacional del Trabajo. (2013). Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). OIT.

Ortiz, P. (1999). Apuntes teórico-conceptuales para el diseño de una propuesta metodológica de manejo de conflictos socioambientales a través de la forestaría comunitaria, en P. Ortiz. (Eds.), Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina (pp. 7-34). Ediciones UPS Abya-Yala.

Pizarro, J. (2018). Aspectos Negativos de la Ley N°. 29785 - Derecho a la Consulta Previa para el Sector Empresarial. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).

Polo, M. (2016). Descolonialidad, Interculturalidad y Reconocimiento. Universidad de San Martín de Porres.

Presidencia de la República del Perú. (1992). Decreto Legislativo N°25844 de 1992. Por lo cual se expide Ley de Concesiones Eléctricas.

Presidencia de la República del Perú. (1993). Decreto Supremo 009-93-EM del 25 de febrero de 1993. Por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley N°25844, Ley de Concesiones Eléctricas.

Presidencia de la República del Perú. (2006). Ley N°28832 de 2006. Por lo cual se expide Ley para Asegurar el Desarrollo Eficiente de la Generación Eléctrica.

- Pulgar-Vidal M. (2008). Ministerio del Ambiente: un largo proceso de construcción de la institucionalidad ambiental en el Perú. *THEMIS* (56), 93-98.
- Queirolo, A. (2019). Breves comentarios a los mecanismos implementados para la participación ciudadana efectiva dentro de la certificación Ambiental por parte del SENACE. *THEMIS* (74), 77-90.
- Quintana, A. (2010). El conflicto socioambiental y estrategias de manejo. Universidad Tecnológica de Pereira.
- Ryan, D., Marchegiani, P., Rausch, S., Bauhaus, K., Quesada, F., Durán, V., & Zababuru, S. (2016). La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en seis países de Latinoamérica. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/3874.pdf>.
- Rosellón, J., & Ruiz, E. (2011). Transmission Investment in the Peruvian Electricity Market: Theory and Applications. German Institute for Economic Research.
- Ruiz J. (2011). Guía de Interpretación de la Ley de Consulta Previa de los Pueblos Indígenas. Instituto de Defensa Legal.
- Ruiz, M. (2005). El contrato de Concesión de obras públicas y su financiación privada. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, (298-299),145-167.
- Sabatini, F. & Sepulveda, L. (1997). Conflictos Ambientales. Entre la Globalización y la Sociedad Civil. Publicaciones CIMPA.
- Sanborn, C., Hurtado, V., & Ramírez, T. (2016). La consulta previa en el Perú: avances y retos. Universidad del Pacífico.

- Sánchez, R. (2018). La regulación de participación. El caso de la consulta previa en Colombia, Perú y Chile. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 13(1), 95-118. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2018.0001.03>.
- Sausa, A. & Tenorio, V. (2017). Planificación Integrada de Generación y Transmisión de Energía Eléctrica. [Trabajo de Investigación, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas]. Repositorio Académico UPC. <http://hdl.handle.net/10757/622641>
- Senado de la República de Colombia. (1993). *Ley N°99 de 1993. Por lo cual se expide Ley General del Ambiente*.
- Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles. (2016). El ABC del Senace. SENACE.
- Soria, C. (2014). ¿Cómo superar los conflictos socioambientales?: El Enfoque de los Derechos Humanos y el Aporte de la Ley de Consulta Previa en la Participación Normativa y Administrativa de los Ciudadanos/Pueblos Indígenas en la Gestión de los Recursos Naturales. *Derecho & Sociedad*, (42), 25-43. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12465>.
- Tribunal Constitucional del Perú [TC]. (2010). Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente 0022-2009-PI/TC.
- Tribunal Constitucional del Perú [TC]. (2011). Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 0025-2009-PI/TC.
- Tribunal Constitucional del Perú [TC]. (2012). Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 01126-2011-PHC/TC.
- Tribunal Constitucional del Perú [TC]. (2012). Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 00005-2012-PI/TC.

- Tribunal Constitucional del Perú [TC]. (2019). Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 00259-2016.
- Tribunal Constitucional del Perú [TC]. (2022). Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 03066-2019-PA/TC.
- Tribunal Constitucional del Perú [TC]. (2022). Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 00015-2020-PI/TC.
- Trujillo, J. (2019). Politización y Profanación de los dispositivos neoliberales. El caso del derecho a la consulta previa en Colombia. *Estudios De Derecho*, 76(168), 167–195. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v76n168a07>.
- Valencia, A. (2018). Participación ciudadana en la evaluación ambiental del sector minero en el Perú: Análisis de las dinámicas participativas e incorporación del enfoque de género. Cuaderno de Investigación N°8. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Valenzuela, P. (1995). La estructura del Conflicto y su resolución. En F. Reyes, (Eds.), *Democracia y conflicto en la escuela* (pp. 55-64). Instituto para el Desarrollo de la Democracia “Luis Carlos Galán”.
- Viana, A. (2016). El derecho a la Consulta Previa Echando un pulso a la nación Homogénea. Pontificia Universidad Javeriana.
- Walsh Perú S.A. (2014). Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto “Nodo Energético del Sur – Mollendo”. SAMAY I.S.A.
- Walsh Perú S.A. (2014). Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto “Nodo Energético del Sur – Planta Ilo”. ENESUR S.A.


Walsh Perú S.A. (2015). Estudio de Impacto Ambiental Detallado del Proyecto Línea de Transmisión 220 Kv Machupicchu - Quencoro - Onocora – Tintaya y Subestaciones Asociadas. ABENGOA TRANSMISIÓN NORTE 3 S.A.


Walter, M. (2009). Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental. Reflexionando sobre enfoques y definiciones. Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial),6,1-9.
https://www.fuhem.es/media/ecosocial/File/Boletin%20ECOS/Boletin%206/Conflictos%20ambientales_M.WALTER_mar09_final.pdf.


Zárate, E. & Fraga, J. (2019). El derecho de consulta previa en la transición energética mexicana. *Cahiers des Amériques latines*, 90, 123-140.
<https://doi.org/10.4000/cal.9191>.


Anexos

Anexo 1.*Entrevistas realizadas*

	Entrevista Semi Estructura	
	Trabajo de Investigación	La Consulta Previa en Proyectos de Transmisión de Energía en el Perú: Propuesta de Lineamientos para una Aplicación más Eficiente y Oportuna
Nombre del Entrevistado	Especialista 1	
Cargo	Oficina de Gestión del Diálogo OGGS- MINEM	
Profesión /Ocupación	Socióloga	
Institución	OGGS-MINEM	
Nombre del Entrevistador	Angela Bolaños Bernales / Salinova Estrada /Leticia Fernandez/ Mayra Casanova	
Cuestionario		
1. En su opinión que factores determinan la eficacia de la consulta previa.		
<ul style="list-style-type: none"> - Buen relacionamiento comunitario que pueda existir en los proyectos (entre la empresa con las Comunidades involucradas). - Información adecuada del proyecto, posibilita la ejecución del proceso de consulta. 		
2. Respecto a la característica de la implementación previa del proceso de consulta, cual considera que es el elemento que determina el cumplimiento de esta característica.		
<ul style="list-style-type: none"> - Contacto inicial con las comunidades para darles a conocer los alcances del proyecto. 		
3. Desde la emisión del Decreto Supremo N°. 01-2012-MC; cuántos proceso de consulta previa se han desarrollado para el sector de generación eléctrica.		
5 proyectos, 3 ejecutados por DGAAE y OGGS (a partir del 2018 con la transferencia de funciones - ROF del MINEM D.S. N° 021-2018-EM), 02 se encuentran en implementación.		
4. Considerando las etapas de planificación, diseño, construcción, operación y mantenimiento de un proyecto de generación eléctrica; en qué etapa se encontraban los proyectos antes mencionados cuando se inició y se culminó el proceso de consulta previa.		
Los proyectos contaban con IGA aprobado y no se había ejecutado ninguna actividad de construcción.		

	Entrevista Semi Estructura	
	Trabajo de Investigación	La Consulta Previa en Proyectos de Transmisión de Energía en el Perú: Propuesta de Lineamientos para una Aplicación más Eficiente y Oportuna
5. En relación al proceso de certificación ambiental, regulado por la Ley N°. 27446 y su Reglamento, en qué etapa de dicho proceso se encontraban los proyectos mencionados en la pregunta 4 en relación al inicio y fin del proceso de consulta previa.		
Los IGAs se encontraban aprobados al iniciar el proceso de Consulta Previa, asimismo OGG utiliza la información contenida en dichos instrumentos respecto al área de influencia, se identifican las comunidades involucradas, las cuales son corroboradas posteriormente en campo.		
6. Cuáles fueron los principales desafíos en relación a la implementación de los procesos de consulta previa de los proyectos mencionados en la respuesta a la pregunta 3.		
<ul style="list-style-type: none"> - Desconocimiento del proyecto por parte de la población involucrada, generalmente los proyectos de generación eléctrica fueron aprobados por las Direcciones Regionales, sin efectuar talleres informativos de participación ciudadana. - Relacionamiento comunitario de la empresa. 		
7. Existe un procedimiento para el seguimiento de los acuerdos que constan en las "Actas Finales" de los procesos de consulta previa efectuados; y, de ser así en qué consisten.		
- No se tiene aún definido un procedimiento, sin embargo, en OGG se tiene un área de seguimiento de compromisos, quienes tendrán a su cargo dichas actas.		
8. En relación al plan informativo aplicado para los proyectos de transmisión de energía de conformidad con la RVM N° 013-2016-VMI-MC; en qué etapa de dichos proyectos (planificación, diseño, construcción, operación y mantenimiento) se encontraban los mismos cuando se dio inicio y se culminó con dicho plan.		
<p>Algunos proyectos se encontraban en construcción y otros en operación, asimismo en el periodo 2020- 2021 no se ejecutaron Planes Informativos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La OGG emite un Informe Preliminar a la DGAAE indicando los tramos de cada proyecto en los que se visualizan comunidades, pero sin identificar si eran pueblos indígenas u originarios. DGAAE emitían una resolución indicando que siga el proceso de identificación de pueblos y la posible afectación de derechos colectivos. Hasta la fecha sólo se remitieron los informes preliminares, aun quedando pendiente las siguientes etapas. 		
9. Ante la inminente aplicación del proceso de consulta previa en proyectos de transmisión de energía en reemplazo del plan informativo (Sentencia de la Corte Superior de Justicia de Lima), la regulación para el inicio de la consulta sería la misma que actualmente regula el inicio del plan informativo.		

	Entrevista Semi Estructura	
	Trabajo de Investigación	La Consulta Previa en Proyectos de Transmisión de Energía en el Perú: Propuesta de Lineamientos para una Aplicación más Eficiente y Oportuna
A la fecha en MINEM, a través de la OGGS y DGAAE se viene evaluando y analizando las implicancias de la Sentencia de la Corte Superior de Justicia de Lima, la cual podría constituirse en una oportunidad de mejora para la ejecución de los Procesos de Consulta previa en el sector electricidad.		
10. Que oportunidades de mejora considera se podrían aplicar en el esquema de regulación para la aplicación de la consulta previa en proyectos de transmisión de energía.		
Las empresas deben tener especial cuidado en el cumplimiento de los compromisos asumidos con la población involucrada.		

	Entrevista Semi Estructura	
	Trabajo de Investigación	La Consulta Previa en Proyectos de Transmisión de Energía en el Perú: Propuesta de Lineamientos para una Aplicación más Eficiente y Oportuna
Nombre del Entrevistado	Especialista 2	
Cargo	Oficina Defensorial de Loreto	
Profesión /Ocupación	Abogada	
Institución	Defensoría del Pueblo	
Nombre del Entrevistador	Angela Bolaños Bernales / Salinova Estrada /Leticia Fernandez/ Mayra Casanova	
Cuestionario		
1. La oficina defensorial en la que labora ha participado en procesos de consulta previa.		
<p>Sí, en coordinación con el programa de pueblos indígenas (sede Lima) se participó en el proceso de consulta previa 21 de octubre de 2013, Maijuna y Quichua, distrito del NAPO. Crear una zona de conservación regional, se llegaron a acuerdo de mantener en calidad de trocha carrozable una vía de la zona, acordándose además que en caso se convirtiera esta vía en carretera sí se haría consulta previa. Se llevó a cabo otro proceso en setiembre de 2015. También se han hecho procesos de consulta de hidrocarburos. Los pueblos (comunidad Nativa Centro Arenal) solicitan consulta sobre un proyecto de carretera realizado por Provias (desde 2018) Provias no consideró efectuar la consulta por considerarse un proyecto de necesidad pública. Los pueblos se sienten afectados porque los trabajos de esta carretera ya se han iniciado. ORPIO, AIDSEPP.</p>		
2. La oficina defensorial en la que labora ha realizado atenciones por temas relacionados a consulta previa.		
<p>La defensoría ha apoyado en lo relacionado con el proceso de consulta solicitado por la Comunidad Nativa Centro Arenal</p>		
3. Cual considera es la percepción de los pueblos indígenas y originarios de la zona de Loreto respecto de la consulta previa.		
<p>Los pueblos perciben que hay escasez de dialogo, falta de voluntad política. Es importante el dialogo intercultural, para hacer llegar correctamente el mensaje a los comuneros. Debe reforzarse el trabajo técnico de las comisiones que designan las entidades del estado para la consulta previa.</p>		
4. Cuales considera son los factores que determinan la eficacia de la consulta previa.		
<p>Transparencia en la información de las medidas que se quieren aprobar, dialogo intercultural.</p>		
5. En qué momento considera debe realizarse la consulta previa de un proyecto de inversión.		
<p>La defensoría del pueblo ha recomendado ampliamente que la consulta previa debe formularse durante la evaluación de impacto ambiental y social de los proyectos.</p>		

		Entrevista Semi Estructura	
		Trabajo de Investigación	La Consulta Previa en Proyectos de Transmisión de Energía en el Perú: Propuesta de Lineamientos para una Aplicación más Eficiente y Oportuna
Nombre del Entrevistado	Especialista 3		
Cargo	Dirigente		
Profesión /Ocupación			
Institución	Comunidad Nativa de Centro Arenal - Loreto		
Nombre del Entrevistador	Angela Bolaños Bernales / Salinova Estrada /Leticia Fernandez/ Mayra Casanova		
Cuestionario			
1. En su opinión el proceso de consulta previa en el que participó fue eficiente.			
Sobre la consulta previa de la carretera construida en sus territorios en el año 2008, precisa haber solicitado que se realice consulta previa sobre este proceso; sin embargo, no fue aceptado.			
2. Cuales considera que son las ventajas de un proceso de consulta previa.			
El proceso de consulta puede tener ventajas, pero no considera que sean demasiadas.			
3. Cuál considera que son las desventajas de un proceso de consulta previa.			
La consulta previa tiene estándares y finalmente quien decide es el Estado, por lo que, se percibe que la consulta previa es por gusto, ya que al final es el estado quien decide, independientemente de lo que opine el pueblo o la comunidad.			
4. Qué recomendaciones daría para la ejecución de un mejor proceso de consulta previa.			
El propio Estado, desde la policía deberían conocer y reconocer las posiciones de los pueblos indígenas, conocer sus derechos, el convenio de la OIT y los derechos humanos. Para que se les reconozca y respete sus derechos; asimismo se respete y valore el medioambiente.			
5. En un proyecto como la construcción de una carretera o alguna otra infraestructura cual considera que sería el mejor momento para aplicar la consulta previa.			
El proceso debe llevarse a cabo de manera anterior al ingreso a los territorios de los pueblos; y la claridad sobre la extensión de los territorios se puede tener consultando al Ministerio de Agricultura.			

	Entrevista Semi Estructura	
	Trabajo de Investigación	La Consulta Previa en Proyectos de Transmisión de Energía en el Perú: Propuesta de Lineamientos para una Aplicación más Eficiente y Oportuna
Nombre del Entrevistado	Especialista 4	
Cargo	Gerente	
Institución	Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía - SNMPE	
Nombre del Entrevistador	Angela Bolaños Bernales / Salinova Estrada /Leticia Fernandez/ Mayra Casanova	
Cuestionario		
1. Cuál considera debería ser el rol del Estado en los procesos de consulta de proyectos de Transmisión de Energía.		
La consulta está a cargo del Estado, quien debe asumir los costos del proceso consultivo. En este momento el Estado no tiene presupuesto o recursos para la ejecución del proceso.		
2. Con base a su experiencia en el sector electricidad, cual considera el momento previo que permite una consulta más eficaz en proyectos de transmisión de energía (antes de la firma del contrato SGT, antes del inicio de la certificación ambiental, antes del inicio de la construcción, antes del otorgamiento de la concesión).		
Antes del inicio de los proyectos, incluso antes de que los mismos sean adjudicados a los terceros.		
3. Cuales considera que son las ventajas que podría representar la consulta previa para la ejecución de proyectos de transmisión de energía.		
Brinda un soporte social al proyecto, permitiendo difundir información del mismo de manera adecuada y oportuno. Alivia el riesgo de expectativas e incluso conflictividad social. Ayuda a consolidar la existencia del proyecto y su permanencia en la zona.		
4. Cuales considera que son los riesgos que podría representar la consulta previa para proyectos de transmisión de energía.		
Se pueden incrementar las expectativas. Se potencia el riesgo de conflictividad social. Pueden evolucionar las expectativas económicas en cuanto a negociaciones.		
5. Considera que una modificación en el contrato SGT que establezca el momento previo que permite una consulta más eficiente, es una alternativa viable al marco normativo actual.		
Queda como duda validar si es viable modificar la ley. Como salidas deberían analizarse los pro y contras, sobre todo en cuanto a la modificación normativa ya que en la práctica podrían generarse mayores demoras. Asimismo, es complejo que el Estado acceda a asumir una mayor obligación contractual.		

	Entrevista Semi Estructura	
	Trabajo de Investigación	La Consulta Previa en Proyectos de Transmisión de Energía en el Perú: Propuesta de Lineamientos para una Aplicación más Eficiente
Nombre del Entrevistado	Especialista 5	
Cargo	Área Legal	
Profesión /Ocupación	Abogado	
Institución	Atlántica Perú S.A.C.	
Nombre del Entrevistador	Angela Bolaños Bernales / Salinova Estrada /Leticia Fernandez/ Mayra Casanova	
Cuestionario		
1. De los proyectos de transmisión concesionados en favor de su representada, cuantos transcurren por pueblos indígenas, originarios o comunidades nativas.		
Preliminarmente no habría ninguno en las tres líneas grandes de concesión de ATN. Pero debe considerarse que son proyectos bien antiguos.		
2. De los proyectos concesionados a favor de su representada alguno cuenta con plan informativo en el marco de la Ley de Consulta Previa.		
No, ya que los proyectos son bastante antiguos y no están en la ventana de aplicación de esas normas. Sin perjuicio de ello, todos los proyectos cuentan con IGAS.		
3. Alguno de los proyectos concesionados a favor de su representada iniciaron su construcción antes de iniciar el proceso de concesión definitiva o durante el trámite de la misma.		
A la fecha no se tienen proyectos en ejecución, o por lo menos en una etapa así de avanzada, pero sobre todo depende de la decisión de cada empresa, ya que no hay normativa específica que lo faculte; sin embargo, en la práctica se interpreta que con el instrumento ambiental que corresponde se inicie construcción.		
4. Alguno de los proyectos concesionados a favor de su representada contaron con concesión temporal.		
No, no es un instrumento que haga mucho sentido en transmisión.		
5. Con base a su experiencia en el sector electricidad, cual considera el momento previo que permite una consulta más eficaz en proyectos de transmisión de energía (antes de la firma del contrato SGT, antes del inicio de la certificación ambiental, antes del inicio de la construcción, antes del otorgamiento de la concesión).		

Lo ideal sería que los proyectos salgan a licitar con una consulta previa ya ejecutada o por lo menos con una opinión vinculante del Ministerio de Cultura determinando si hay o no pueblos indígenas en el posible trazo. Sin embargo, esto podría extender aún más los plazos de licitación.

6. Cuales considera que son las ventajas que podría representar la consulta previa para la ejecución de proyectos de transmisión de energía.

Podrían tener ventajas, en la medida que el tiempo en el que ejecuta sea el oportuno, por ejemplo, si se ejecuta desde la licitación. Sin embargo, una consulta como se diseña hoy genera que las partes no se sientan satisfechas con el proceso.


7. Cuales considera que son los riesgos que podría representar la consulta previa para proyectos de transmisión de energía.

Al tratarse de una consulta y no un proceso vinculante hacerla hacia el final del proyecto desvirtúa el proceso y le quita sustento.

8. Considera que una modificación en el contrato SGT que establezca el momento previo que permite una consulta más eficiente, es una alternativa viable al marco normativo actual.

Sería un reto que los funcionarios públicos estatales acepten asumir una obligación de manera Contractual a este nivel, sería más viable que el estado asuma su obligación a través del cambio normativo.

	Entrevista Semi Estructura	
	Trabajo de Investigación	La Consulta Previa en Proyectos de Transmisión de Energía en el Perú: Propuesta de Lineamientos para una Aplicación más Eficiente
Nombre del Entrevistado	Especialista 6	
Cargo	Área de Asuntos Ambientales y Arqueológicos	
Profesión /Ocupación	Ing. Ambiental	
Institución	ISA REP	
Nombre del Entrevistador	Angela Bolaños Bernales / Salinova Estrada /Leticia Fernandez/ Mayra Casanova	
Cuestionario		
1. De los proyectos de transmisión concesionados en favor de su representada, cuantos transcurren por pueblos indígenas, originarios o comunidades nativas.		
Es necesario diferenciar que este criterio aplicaría para los proyectos posteriores a la aprobación de la Ley de Consulta Previa. Hasta antes de 2011 no se tiene registro de ello, es más los proyectos transferidos por el Estado a Red de Energía del Perú en 2002, no incluyen base de datos de pueblos indígenas o comunidades nativas. Después del 2011 sí se tiene mapeado que 5 proyectos de ISA involucrarían comunidades campesinas originarias o quechuas.		
2. De los proyectos concesionados a favor de su representada alguno cuenta con plan informativo en el marco de la Ley de Consulta Previa.		
El titular como tal, no tiene como acceder a información de si se ejecutando el procedimiento ya que es responsabilidad del Estado. El único proyecto que tiene una opinión en relación con el plan informativo es el proyecto Carapongo, en virtud del cual se determinó que no aplicaba este paso por tratarse de un proyecto que no comprendía pueblos indígenas u originarios. En 2019 el Minem desembolsó un promedio de 100 millones de dólares para que se haga un catastro de pueblos, que realmente no se hizo. A partir de 2019 es responsabilidad del Minem.		
3. Alguno de los proyectos concesionados a favor de su representada iniciaron su construcción antes de iniciar el proceso de concesión definitiva o durante el trámite de la misma.		
Sí, todos. Ya que el procedimiento para iniciar obra es obtener la certificación ambiental y licencias municipales, y autorizaciones prediales de los propietarios y poseionarios. El único requisito legal es la certificación ambiental, ya que incluso las licencias municipales son tramites de silencio administrativo positivo.		
4. Alguno de los proyectos concesionados a favor de su representada contaron con concesión temporal.		
No, no se utiliza en transmisión. Si bien la Ley de Concesiones Eléctricas lo prevé, pero no se utiliza. Además, surge la duda de si esta concesión sería o no un título habilitante.		

	Entrevista Semi Estructura	
	Trabajo de Investigación	La Consulta Previa en Proyectos de Transmisión de Energía en el Perú: Propuesta de Lineamientos para una Aplicación más Eficiente
<p>5. Con base a su experiencia en el sector electricidad, cual considera el momento previo que permite una consulta más eficaz en proyectos de transmisión de energía (antes de la firma del contrato SGT, antes del inicio de la certificación ambiental, antes del inicio de la construcción, antes del otorgamiento de la concesión).</p>		
<p>Definitivamente antes del inicio de la concesión pierde el carácter de previo, ya que, ya se construyó por lo que, se pierde el sentido de construcción.</p> <p>El plan de transmisión es una política pública por lo que, debería someterse a consulta, siendo este el mejor momento para tramitar la consulta previa. Sobre ello, una vez ya concesionado el proyecto se podría iniciar un proceso como tal de consulta, cuya regulación se incluya en el contrato SGT.</p> <p>Otra opción sería tramitarlo durante la gestión de alguno de los títulos habilitantes ambientales, estudios de patrimonio, permisos de colectiva.</p>		
<p>6. Cuales considera que son las ventajas que podría representar la consulta previa para la ejecución de proyectos de transmisión de energía.</p>		
<p>Sí, porque se puede legitimar al titular frente a las Comunidades. Ya que, el Estado ha participado en el proyecto y así el titular no llegaría a presentar el proyecto sin ningún antecedente. Esta ventaja es solo si la consulta es previa, ya que, si el titular llega antes que el Estado, el titular se vuelve una mesa de partes de solicitudes no atendidas, por lo que, en un escenario ideal sí sería una ventaja.</p>		
<p>7. Cuales considera que son los riesgos que podría representar la consulta previa para proyectos de transmisión de energía.</p>		
<p>La consulta previa, como está diseñada ahora sí es una barrera para los proyectos y no da seguridad jurídica. Incluso es motivo de afectación económica al titular, ya que puede afectar los plazos del proyecto, al retrasar la POC, del proyecto.</p>		
<p>8. Considera que una modificación en el contrato SGT que establezca el momento previo que permite una consulta más eficiente, es una alternativa viable al marco normativo actual.</p>		
<p>No, ya que el Minem y Proinversión no aceptan incluir los alcances de la consulta previa en el contrato SGT, ya que al ser una responsabilidad normativa no debe redundarse en el contrato.</p>		

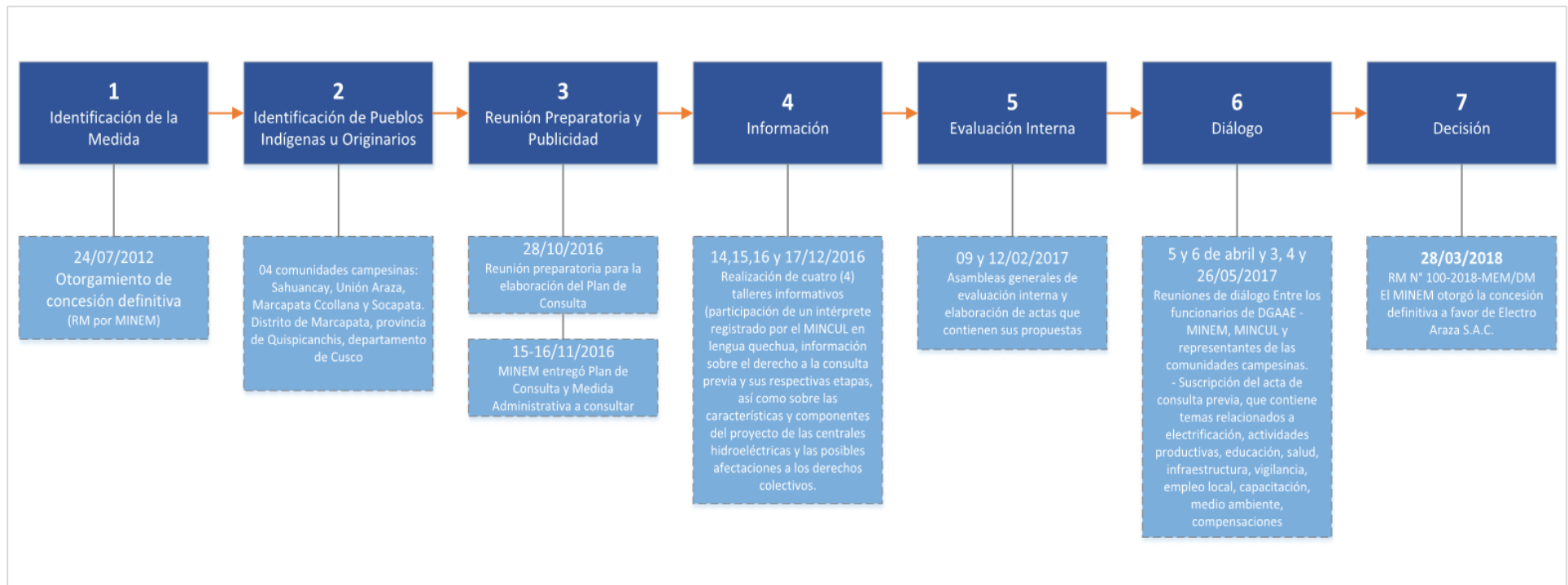
Anexo 2.*Centrales Hidroeléctricas con procesos de consulta previa*

Proyecto	Titular	Estado Del Proceso	Medida En Consulta	Entidad Promotora	Ubicación Departamento (Provincia / Distrito)	Nombre De Pueblos Indígenas / Originarios	
Central Hidroeléctrica Rio Araza S.A.C	Electro Araza S.A.C.	Implementado	Propuesta de Resolución Ministerial que otorga la concesión definitiva para desarrollar la actividad de generación eléctrica del proyecto Centrales Hidroeléctricas del Río Araza	MINEM	Cusco (Quispicanchi/Marcapata)	Quechuas	Cuatro (04) comunidades campesinas: Sahuancay, Unión Araza, Marcapata Ccollana y Socapata.
Central Hidroeléctrica La Herradura - El Gallo	Energy Power Perú Consulting S.A.C.	Implementado	Propuesta de Resolución Ministerial que otorga la concesión definitiva para desarrollar la actividad de generación eléctrica del proyecto Central Hidroeléctrica La Herradura - El Gallo	MINEM	Lima (Oyón/Cochamarca y Naván)	Quechuas	Tres (03) comunidades campesinas: San Miguel de Huacá – Puná, San Juan de Yarucaya y Santo Tomás de Cochamarca
Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV"	Nueva Esperanza Hydro S.A.	Implementado	Propuesta de Resolución Ministerial que otorga la concesión definitiva para desarrollar la actividad de generación de energía eléctrica "Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV"	MINEM	Puno (Carabaya/Ayapata e Ituata)	Quechuas	Dos (02) comunidades campesinas: Carabayay Kana
Central Hidroeléctrica Allí 16 MW	Concesionaria Hidroeléctrica Sur Medio S.A. - CONHIDRO	En curso	Propuesta de Resolución Ministerial de otorgamiento de concesión definitiva para desarrollar la actividad de generación de energía eléctrica con recursos energéticos renovables del proyecto Central Hidroeléctrica Kusa 16 MW	MINEM	Ayacucho (Lucanas/Lucanas y San Juan)	Quechuas	Tres (03) comunidades campesinas: Ccochapata, San Juan de Lucanas, Santiago de Vado
Central Hidroeléctrica Kusa 16 MW	Concesionaria Hidroeléctrica Sur Medio S.A. - CONHIDRO	En curso	Propuesta de Resolución Ministerial de otorgamiento de concesión definitiva para desarrollar la actividad de generación de energía eléctrica con recursos energéticos renovables en el proyecto Central Hidroeléctrica Allí 16 MW	MINEM	Ayacucho (Lucanas/Lucanas y San Juan)	Quechuas	Tres (03) comunidades campesinas: Ccochapata, San Juan de Lucanas, Santiago de Vado

Anexo 3.

Procesos de Consulta Previa efectuados en Generación Eléctrica

1. Central Hidroeléctrica Rio Araza S.A.C.



Acuerdos del Acta Final de la Consulta Previa – Central Hidroeléctrica Río Araza S.A.C

Propuestas Relacionadas a la Concesión Definitiva (Medida Administrativa)		
Primer bloque: Actividades Agropecuarias		
Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Comunidad Campesina	Acuerdo
Proyecto de sanidad vegetal, hortalizas y fruticultura	Unión Araza	El MINEM indicará al titular del proyecto que priorice los proyectos a ejecutarse que incluyan proyectos de sanidad vegetal, hortalizas y fruticultura, riego por aspersión, ganadería y crianza de animales menores. El MINEM enviará a la comunidad copia del documento remitido al titular en este sentido
Ejecución de un proyecto de riego por aspersión	Unión Araza	
Elaboración y ejecución de un proyecto ganadero y de crianza de animales menores	Unión Araza	
Construcción de trochas carrozables a las zonas de producción agrícola	Unión Araza	
El proyecto ocasionará inconvenientes para el desarrollo de la actividad agrícola. La calidad de los productos disminuirá (percepción)	Unión Araza	El MINEM brindará información relacionada a los posibles cambios que podrían generar las centrales hidroeléctricas de pasada; enfatizando que la disminución de la calidad de los productos se trata de una percepción que no necesariamente ocurrirá.

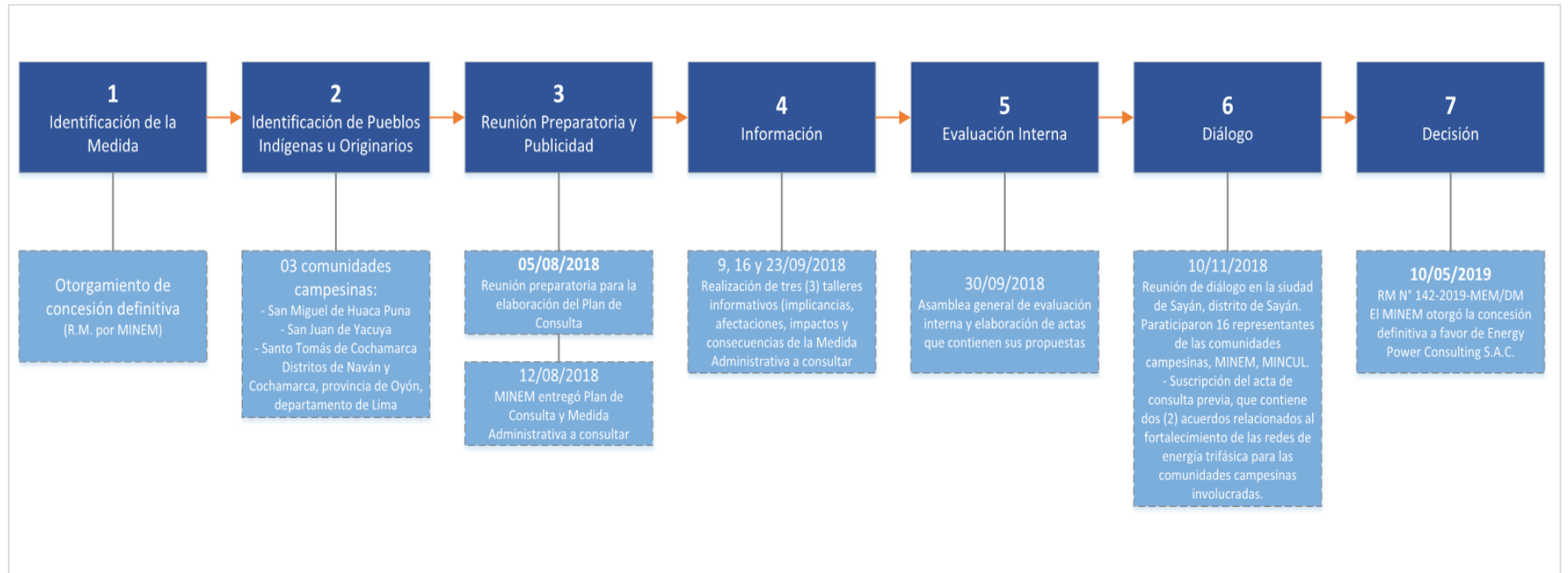
Nota: Adaptado de “Acta de Consulta Previa del Proyecto Centrales Hidroeléctricas del Río Araza”, 26 de mayo de 2017.

Propuestas No Relacionadas a la Concesión Definitiva (Medida Administrativa)				
Tema	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Comunidad campesina	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
Educación	Adquisición de una movilidad escolar. Luego del diálogo se precisó que la propuesta es la siguiente: Que se den las condiciones de acceso y seguridad de los estudiantes para asistir a los centros educativos.	UNION ARAZA	Diligenciar el pedido ante la Dirección Regional de Educación del Cusco.	Diligenciar el pedido al Ministerio de Educación y ante la Dirección Regional de Educación del Cusco.
	Implementar las instituciones educativas con equipos tecnológicos y laboratorios.	UNION ARAZA	Gestionar el pedido ante la Dirección Regional de Educación del Cusco.	Diligenciar el pedido al Ministerio de Educación y ante la Dirección Regional de Educación del Cusco.
Salud	Construcción de un puesto piloto de salud completamente equipado	UNION ARAZA	Diligenciar el pedido ante la Red de Servicios de Salud Cusco Sur (Dirección Regional de Salud del Cusco).	Diligenciar el pedido ante el Ministerio de Salud y ante la Red de Servicios de Salud Cusco Sur (Dirección Regional de Salud del Cusco).
Actividades Agropecuarias	Apoyo en proyecto de alpacas	SAHUANCAY	Diligenciar el pedido ante la Municipalidad Distrital de Marcapata que desde el 2012 implementa el proyecto "Fortalecimiento de capacidades productivas en la crianza de camélidos sudamericanos" y ante la Dirección General de Agricultura de Cusco.	Diligenciar el pedido ante la Municipalidad Distrital de Marcapata que desde el implementa el proyecto "Fortalecimiento de capacidades productivas en la crianza de camélidos sudamericanos" y ante la Dirección General de Agricultura de Cusco.
Servicios básicos	Proyecto de Saneamiento Básico para la comunidad	UNION ARAZA	Diligenciar el pedido ante la Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Cusco y ante el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.	Diligenciar el pedido ante el Ministerio de Vivienda y ante la Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Cusco y ante el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
Servicios básicos	Construcción de saneamiento básico integral en los tres sectores	SOCAPATA	Diligenciar el pedido ante la Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Cusco y ante el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.	Diligenciar el pedido ante el Ministerio de Vivienda y ante la Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Cusco y ante el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
Infraestructura	Que el estado ejecute la obra de construcción de Baños Termales en el sector Mayubamba	MARCAPATA COLLANA	Diligenciar el pedido ante la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo del Cusco	Diligenciar el pedido al Ministerio de Turismo y ante la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo del Cusco.
	Elaboración y ejecución de un proyecto turístico en la comunidad de socapata para dar a conocer los restos arqueológicos, cultura viva, flora y fauna.	SOCAPATA		

Propuestas No Relacionadas a la Concesión Definitiva (Medida Administrativa)				
Tema	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Comunidad campesina	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
Agricultura	Elaboración del proyecto de Ejecución de Riego tecnificado a nivel comunal para el desarrollo sostenible, por obras por impuesto.	SAHUANCAY		Diligenciar el pedido ante la autoridad competente.
Infraestructura	Elaboración del proyecto y ejecución de baños turísticos en la etapa de operación del proyecto Hidroeléctrico.	SAHUANCAY		Diligenciar el pedido al Ministerio de Turismo y ante la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo del Cusco.
Capacitación	Formación de capacidad humana para brindar servicios turísticos	SAHUANCAY		
Infraestructura	Construcción de trochas carrozables del sector San Lorenzo a la comunidad campesina Socapata	SOCAPATA		Diligenciar el pedido ante la autoridad competente.
Infraestructura	Construcción de puente y rectificación de carretera Limacpunco - San Lorenzo.	SOCAPATA		Diligenciar el pedido ante la autoridad competente.
Infraestructura	Implementación de piscigranjas	MARCAPATA COLLANA		Diligenciar el pedido ante la autoridad competente.
Otros	Retomar acuerdos con la empresa Electro Araza.	SAHUANCAY		Diligenciar el pedido ante el Titular del proyecto

Nota: Adaptado de "Acta de Consulta Previa del Proyecto Centrales Hidroeléctricas del Río Araza", 26 de mayo de 2017.

2. Central Hidroeléctrica La Herradura - El Gallo



Acuerdos del Acta final de la Consulta Previa – Central Hidroeléctrica La Herradura – El Gallo

Propuesta Relacionada a la Concesión Definitiva (Medida Administrativa)		
Propuestas y preocupaciones del Pueblo Originario	Comunidad	Acuerdo
Fortalecimiento de las redes de energía trifásica para las comunidades campesinas.	San Juan de Yarucaya Santo Tomás de Cochamarca San Miguel de Huaca - Puná	1. Las comunidades campesinas presentarán su pedido a ADINELSA, con copia al MEM. Posteriormente, el MEM requerirá a la entidad responsable que evalúe la solicitud de las comunidades campesinas. 2. En caso las comunidades campesinas consideren necesario, solicitarán al MEM asesoramiento en la viabilidad del proyecto.

Nota: Adaptado de “Acta de Consulta Previa del Proyecto Central Hidroeléctrica La Herradura – El Gallo”, 10 de noviembre de 2018.

Propuestas No Relacionadas a la Concesión Definitiva (Medida Administrativa)			
Tema	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
COMUNIDAD CAMPESINA SANTO TOMAS DE COCHAMARCA			
Proyecto	Represamiento de la Laguna de Yahuarcocha	Remitir el pedido ante la Entidad competente. El MEM indicará al titular del proyecto que evalúe la priorización de un proyecto de represamiento de la laguna Yahuarcocha	Remitir el pedido ante la Entidad competente.

Propuestas No Relacionadas a la Concesión Definitiva (Medida Administrativa)			
Tema	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
Proyecto	Riego tecnificado	Remitir el pedido ante el Programa Subsectorial de Irrigaciones del Ministerio de Agricultura (MINAGRI)	Remitir el pedido ante el Programa Subsectorial de Irrigaciones del Ministerio de Agricultura (MINAGRI)
Servicios básicos	Agua potable para el caserío de Choques	Remitir el pedido ante la Entidad competente (SUNASS).	Remitir el pedido ante la Entidad competente (SUNASS).
	Puquial: agotamiento del recurso hídrico	El MEM solicitará a las autoridades competentes que supervisen la salvaguarda del recurso hídrico (Necne) (OEFA y ANA).	El MEM solicitará a las autoridades competentes que supervisen la salvaguarda del recurso hídrico (Necne) (OEFA y ANA).
Infraestructura	Puente carrozable para el caserío de Quilca	Remitir el pedido ante la Entidad competente	Remitir el pedido ante la Entidad competente
Servicios básicos	Agua potable para Cochamarca	Remitir el pedido ante la Entidad competente (SUNASS).	Remitir el pedido ante la Entidad competente (SUNASS).

Propuestas No Relacionadas a la Concesión Definitiva (Medida Administrativa)			
Tema	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
Proyecto	Mejoramiento genético de ganado	Remitir el pedido ante la Dirección General de Ganadería del MINAGRI.	Remitir el pedido ante la Dirección General de Ganadería del MINAGRI.
Siembra de pastos forrajeros		Remitir el pedido ante la Dirección General de Ganadería del MINAGRI.	Remitir el pedido ante la Dirección General de Ganadería del MINAGRI.
COMUNIDAD CAMPESINA SAN JUAN DE YARUCAYA			
Medio Ambiente	Cuidado del medio ambiente	OEFA es el organismo técnico especializado encargado de la fiscalización ambiental y de asegurar el adecuado equilibrio entre la inversión privada en actividades económicas y la protección ambiental. En caso quieran presentar alguna denuncia ambiental. En caso quieran presentar alguna denuncia ambiental, debe ser presentada ante el Servicio Nacional de Denuncias Ambientales.	Remitir el pedido ante el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

Propuestas No Relacionadas a la Concesión Definitiva (Medida Administrativa)			
Tema	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
Flora y fauna	Cuidado de la flora y fauna	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), es el organismo encargado de Promover la gestión sostenible y participativa de los recursos forestales y de fauna silvestre, y el aprovechamiento de sus servicios ecosistémicos, brindando servicios de calidad que contribuyan al bienestar de los ciudadanos y ciudadanas.	Remitir el pedido ante el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) y Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).
Salud	Cuidado de la salud	Remitir el pedido ante la Dirección Regional de Salud de Lima (DIRESA)	Diligenciar el pedido ante la Dirección Regional de Salud de Lima (DIRESA)
		Recomendando que atiendan los pedidos (vinculados a temas de desnutrición infantil) de las comunidades campesinas.	Recomendando que atiendan los pedidos (vinculados a temas de desnutrición infantil) de las comunidades campesinas.
Rellenos Sanitarios		Remitir el pedido ante la Entidad competente (gobiernos regionales y/o otra autoridad competente).	Remitir el pedido ante la Entidad competente (gobiernos regionales y/o otra autoridad competente).

Propuestas No Relacionadas a la Concesión Definitiva (Medida Administrativa)			
Tema	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
Represamiento "Juro"		Remitir el pedido ante la Entidad competente. El MEM indicará al titular del proyecto que evalúe la priorización de un proyecto de represamiento de Juro.	Remitir el pedido ante la Entidad competente. El MEM indicará al titular del proyecto que evalúe la priorización de un proyecto de represamiento de Juro.
Red tendida de tubo "HDP" y reservorios MIRCAN SHITUR		Remitir el pedido ante la Entidad competente (los gobiernos locales u otras)	Remitir el pedido ante la Entidad competente (los gobiernos locales u otras)
Instalación de Plantones		Remitir el pedido ante la Entidad competente.	Remitir el pedido ante la Entidad competente.
Instalación de sistema de riego		Remitir el pedido ante el Programa Subsectorial de Irrigaciones del Ministerio de Agricultura (MINAGRI).	Remitir el pedido ante el Programa Subsectorial de Irrigaciones del Ministerio de Agricultura (MINAGRI).

Propuestas No Relacionadas a la Concesión Definitiva (Medida Administrativa)			
Tema	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
Carretera (mina vieja en la colindancia con la comunidad campesina de San Martín de Maní)		Remitir el pedido ante la Entidad competente.	Remitir el pedido ante la Entidad competente.
Proyecto	Mejoramiento genético de ganado	Remitir el pedido ante la Dirección General de Ganadería del MINAGRI.	Remitir el pedido ante la Dirección General de Ganadería del MINAGRI.
Siembra de pastos forrajeros		Remitir el pedido ante la Dirección General de Ganadería del MINAGRI.	Remitir el pedido ante la Dirección General de Ganadería del MINAGRI.
COMUNIDAD CAMPESINA SAN MIGUEL HUACA – PUNÁ			
Proyecto	Riego tecnificado	Remitir el pedido ante el Programa Subsectorial de Irrigaciones del Ministerio de Agricultura (MINAGRI).	Remitir el pedido ante el Programa Subsectorial de Irrigaciones del Ministerio de Agricultura (MINAGRI).
Servicios básicos	Agua potable en sector Puna	Remitir el pedido ante la Entidad competente (SUNASS).	Remitir el pedido ante la Entidad competente (SUNASS).

Nota: Adaptado de “Acta de Consulta Previa del Proyecto Central Hidroeléctrica La Herradura – El Gallo”, 10 de noviembre de 2018.

3. Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV''



Acuerdos del Acta Final de la Consulta Previa – Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV – Comunidad de Kana

Propuestas No Relacionadas a la Medida Administrativa			
N°	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
1	Informe detallado del caudal del río, en diferentes estaciones del año, y el porcentaje aprovechado para la ejecución del proyecto.	El MEM solicitará a las entidades competentes el respectivo informe. Una vez obtenida, se remitirá a la comunidad campesina de Kana	El MEM solicitará a las entidades competentes el respectivo informe. Una vez obtenida, se remitirá a la comunidad campesina de Kana
2	Establecer un plan de contingencia, para el sector agrícola, por la contaminación ambiental ocasionado por la ejecución del proyecto. Apoyo a los productores <i>agrícolas</i> (asociados e individuales) en el área de influencia directa del proyecto.	Se explicó qué acciones competen a un plan de contingencia. Oficiar a las entidades competentes (MINAGRI, Dirección Regional Agraria de Puno y otras) para que tomen conocimiento.	Oficiar a las entidades competentes (MINAGRI, Dirección Regional Agraria de Puno y otras) para que tomen conocimiento
3	Implementar capacitaciones en diferentes rubros, previo y durante la ejecución del Proyecto, para la población de afectación directa, con la finalidad de mayor participación de horas humanas en la obra.	Se oficiará al titular del proyecto para que tome conocimiento.	Se oficiará al titular del proyecto para que tome conocimiento. El MEM remitirá los respectivos cargos de la gestión a la comunidad campesina de Kana.

Propuestas No Relacionadas a la Medida Administrativa			
N°	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
4	Apoyo integral a los usos y costumbres de la comunidad campesina de Kana.	Se oficiará al Ministerio de Cultura para que tome conocimiento del requerimiento. Se explicó lo contemplado en el Plan de Manejo ambiental. Asimismo, el MEM oficiará al Ministerio de salud y a la Dirección Regional de Salud de Puno el requerimiento de la comunidad campesina.	Se oficiará al Ministerio de Cultura para que tome conocimiento del requerimiento. El MEM remitirá los respectivos cargos de la gestión a la comunidad campesina de Kana.
5	Atención integral de salud, a la población del ámbito influencia directa, por consecuencias ambientales y biológica, se va vulnerado la salud del poblador. Y campañas trimestrales en diferentes especialidades de salud integral	Se explicó lo contemplado en el Plan de Manejo ambiental. Asimismo, el MEM oficiará al Ministerio de Salud y a la Dirección Regional de Salud de Puno el requerimiento de la comunidad campesina	Se oficiará al Ministerio de Salud y a la Dirección Regional de Salud de Puno para que tome conocimiento del requerimiento. El MEM remitirá los respectivos cargos de la gestión a la comunidad campesina de Kana
6	Apoyo integral educación, en diferentes necesidades que pueda suscitarse en el correr del tiempo.	El MEM oficiará al Ministerio de Educación y a la Dirección Regional de Educación del requerimiento de comunidad campesina	Se oficiará al Mini de Educación Dirección Regional Educación de Puno para que tome del requerimiento. El MEM remitirá respectivos cargos de la gestión la comunidad campesina de Kana

Propuestas No Relacionadas a la Medida Administrativa			
N°	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
7	Inicio del proyecto Anto Ruiz III y IV, simultáneamente con respecto al cronograma de plazos de ejecución. Referenciando a los talleres informativos oficiales de parte de la empresa y la audiencia pública. Durante el Dialogo, solicitaron la modificación de la fecha de inicio del proyecto, de tal modo que sean simultáneas, Anto Ruiz III y IV	Se aclaró en base a la información contenida en el EIA detallado. El MEM oficiará al Titular del proyecto la solicitud de la comunidad campesina.	Se oficiará al titular del proyecto para que tome conocimiento del requerimiento. El MEM remitirá los respectivos cargos de la gestión a la comunidad campesina de Kana.
8	Considerar afectación de terrenos, durante la etapa de instalación y operación de línea de transmisión.	Se aclaró en base a lo contemplado en el EIA detallado que la instalación de la línea de transmisión corresponde a otra medida administrativa	

Nota: Adaptado de “Acta de Consulta Previa del Proyecto Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV, 20 de diciembre de 2018.

Propuestas relacionadas a la medida administrativa			
N°	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
1	Implementación de alternativas para la reposición de especies acuáticas (trucha, suche, entre otras) agua arribas del río Ayapata producto de la ejecución del proyecto de las centrales hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV. En el diálogo se detalló las especies y la ubicación	El MEM oficiará a PRODUCE, FONDEPES y otras instituciones competentes, el requerimiento de la comunidad campesina de Kana.	El MEM oficiará a PRODUCE, FONDEPES y otras instituciones competentes, para que tome conocimiento del requerimiento. El MEM remitirá los respectivos cargos de la gestión a la comunidad campesina de Kana.
2	En la zona de afectación directa, existentes variedades de árboles, así como (pino, laurel cedrillo, vacas, cusaway y otros), que serán deforestados, durante la ejecución del proyecto, se requiere indemnización de parte de la empresa, adicional a la reforestación que haga la empresa. En el diálogo se requirió información sobre el nombre local o común de las especies arbóreas registradas que pudieran estar afectadas.	El MEM solicitará a la autoridad competente, en el marco de sus competencias que supervisen la salvaguarda de las empresas arbóreas. El MEM oficiará al titular del proyecto, el requerimiento de la comunidad campesina de Kana.	El MEM solicitará a la autoridad competente, en el marco de sus competencias que supervisen la salvaguarda de las empresas arbóreas. El MEM oficiará al titular del proyecto, el requerimiento de la comunidad campesina de Kana.

Propuestas relacionadas a la medida administrativa			
N°	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
3	<p>Considerar como afecto directo a la comunidad campesina de Kana y al sector Ccopa, siendo estos típicos como pueblos originarios e indígenas. Excluir a otros sectores mencionados en el expediente.</p> <p>En el diálogo, los comuneros manifestaron que la comunidad campesina de Kana solo cuenta con un sector, denominado Ccopa y los demás son tambos que no se encuentran poblados por comuneros.</p>	<p>Se aclaró que se tomó la información de fuentes oficiales como el INEI y del Informe de Identificación de Pueblos Indígenas u Originarios, los cuales detallaban esos sectores.</p>	
4	<p>Modificar como afectado directo en el proyecto de Anto Ruiz IV, considerando como único afectado directo a la comunidad campesina de Kana y no incluir a la comunidad campesina de Carabaya, como indica en el proyecto</p>	<p>Se explicó que la concesión del proyecto "Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV" integra un proyecto que abarca a dos comunidades campesinas: Kana y Carabaya.</p> <p>Se explicó que la evaluación técnica ambiental respectiva procedió con el EIA detallado, el cual ha sido aprobado.</p>	

Propuestas relacionadas a la medida administrativa			
N°	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
5	Considerar que las vías de acceso en la ejecución del proyecto Anto Ruiz IV por terrenos de la comunidad campesina de Kana, específicamente a la Bocatoma.	Se informó que la ubicación de las vías de acceso del proyecto "Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV" se encuentra sustentado en los respectivos estudios técnicos de ingeniería.	
6	<p>Priorizar un campamento principal para el proyecto "Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV" en la margen izquierda, en el territorio de la comunidad campesina de Kana.</p> <p>En la etapa de diálogo los representantes acreditados solicitaron que se debe haber un campamento principal para cada central y comunidad campesina del área de influencia directa del Proyecto "Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV".</p>	<p>Se informó que la ubicación de las vías de acceso del proyecto "Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV" se encuentra sustentado en los respectivos estudios técnicos de ingeniería.</p> <p>El MEM oficiará al titular del proyecto la propuesta de la comunidad para su conocimiento.</p>	El MEM oficiará al titular del proyecto la propuesta de la comunidad para su conocimiento. El MEM trasladará el cargo de la gestión.
7	En el diálogo manifestaron de manera verbal el respeto por las celebraciones de fiestas tradicionales por parte de los posibles trabajadores.	El MEM oficiará al titular del proyecto la propuesta de la comunidad campesina de Kana a fin de que se mantenga el respeto de las fiestas tradicionales.	El MEM oficiará al titular del proyecto la propuesta de la comunidad campesina de Kana a fin de que se mantenga el respeto de las fiestas tradicionales. El MEM remitirá el cargo de la gestión a la comunidad campesina de Kana.

Nota: Adaptado de "Acta de Consulta Previa del Proyecto Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV, 20 de diciembre de 2018.

Acuerdos del Acta final de la Consulta Previa – Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV – Comunidad de Carabaya

Propuestas no relacionadas a la medida administrativa			
N°	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
1	<p>Respeto a la propiedad comunal de la comunidad campesina de Carabaya con sus colindancias y linderos reales actuales y vías de comunicación.</p> <p>En el diálogo del 19 de enero de 2019, la comunidad manifestó que no se encuentra en cuestionamiento el límite distrital de Ayapata e Ituata.</p>	<p>El MEM informó que se oficiará a las instituciones estatales competentes como la PCM para que tome conocimiento sobre la diferencia del límite distrital. El MEM remitirá los respectivos cargos de la gestión a la comunidad campesina de Carabaya.</p>	<p>Se oficiará a las instituciones estatales competentes como la PCM, para que tome conocimiento sobre la diferencia del límite distrital. El MEM remitirá los respectivos cargos de la gestión a la comunidad campesina de Carabaya.</p>
2	<p>Respaldo legal del Estado para la negociación con la empresa en función a las prioridades determinadas en beneficio de la comunidad de Carabaya y Anexos.</p> <p>En el diálogo del 19 de enero de 2019, la comunidad manifestó, que en caso se suscriban compromisos con el titular del proyecto se solicitó que la OGGS realice el seguimiento de los compromisos suscritos con la empresa.</p>	<p>Ante la convocatoria de la comunidad campesina de Carabaya, la OGGS del MEM participará en calidad de facilitador.</p>	<p>Ante la convocatoria por escrito de la comunidad campesina de Carabaya, la OGGS del MEM participará en calidad de facilitador.</p> <p>Asimismo, en caso la comunidad suscriba compromisos con el titular del proyecto, la Oficina de Seguimiento de Compromisos de la OGGS, realizará el respectivo seguimiento a los compromisos suscritos.</p>

Propuestas no relacionadas a la medida administrativa			
Nº	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
3	<p>Fortalecer la identidad cultural, costumbres, tradiciones a nivel colectivo y a trabajar conjuntamente con los demás sectores y participación activa.</p> <p>En el diálogo del 19 de enero de 2019, la comunidad manifestó también el temor de hallazgos de restos arqueológicos dentro su comunidad.</p> <p>De igual manera, manifestaron que sus tradiciones se mantengan.</p>	<p>El fortalecimiento de la identidad cultural les corresponde a los integrantes de la comunidad.</p> <p>El MEM informó que en caso el titular del proyecto identifique restos arqueológicos, dentro del área del proyecto, este tiene la obligación de informar al Ministerio de Cultura. Asimismo, el MEM comunicará al Ministerio de Cultura sobre el pedido de la comunidad.</p> <p>El MEM remitirá los respectivos cargos de la gestión a la comunidad campesina de Carabaya.</p>	<p>El MEM comunicará al Ministerio de Cultura sobre el pedido del fortalecimiento y promoción de su identidad cultural de la comunidad campesina de Carabaya.</p>

Propuestas no relacionadas a la medida administrativa			
Nº	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
4	<p>Implementación de procesos de capacitación y formación técnica para el desarrollo de capacidades locales en la educación integral de la comunidad campesina de Carabaya.</p> <p>Impulsar la formulación de proyectos y programas para mejorar la calidad de vida de la población.</p> <p>Impulsar programas de salud integral de acuerdo a grupos etarios.</p>	<p>A través de la Fundación Anto Ruiz, el Titular prevé contribuir en el desarrollo sostenible y mejora de la calidad de vida de la población; se centrarán en 04 ejes (Asesoría en la Gestión de Proyectos, Educación, Salud y Deporte). El MEM informó que se encuentra detallado en el Plan de Relaciones Comunitarias.</p> <p>Se oficiará al OEFA para el cumplimiento de los compromisos descritos en el Estudio Ambiental aprobado.</p> <p>Asimismo, en el pedido respecto a la salud integral, se oficiará al Ministerio de Salud y a la Dirección Regional de Salud de Puno y respecto al pedido de educación integral, se remitirá al Ministerio de Educación y a la Dirección Regional de Educación, para que tome conocimiento del requerimiento de la comunidad. El MEM remitirá los respectivos cargos de la gestión a la comunidad campesina de Carabaya</p>	<p>El MEM oficiará al OEFA para el cumplimiento de los compromisos descritos en el Estudio Ambiental aprobado. Asimismo, en el pedido respecto a la salud integral, se oficiará al Ministerio de Salud y a la Dirección Regional de Salud de Puno y respecto al pedido de educación integral, se remitirá al Ministerio de Educación y la Dirección Regional de Educación de Puno, para que tomen conocimiento del requerimiento de la comunidad.</p> <p>El MEM remitirá los respectivos cargos de la gestión a la comunidad campesina de Carabaya.</p>

Propuestas no relacionadas a la medida administrativa			
Nº	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
5	Cumplimiento de la responsabilidad social a favor de la comunidad de Carabaya	El MEM oficiará al OEFA para el cumplimiento de los compromisos descritos en el Estudio Ambiental aprobado.	<p>El MEM oficiará al OEFA para el cumplimiento de los compromisos descritos en el Estudio Ambiental aprobado.</p> <p>Asimismo, se oficiará al titular del proyecto para que tome conocimiento del pedido de la comunidad.</p> <p>El MEM remitirá los respectivos cargos de la gestión, a la comunidad campesina de Carabaya.</p>
6	<p>Preservar el derecho fundamental de las personas, especialmente de la mujer y poblaciones vulnerables de la comunidad de Carabaya.</p> <p>En el diálogo del 19 de enero de 2019, una representante acreditada de la comunidad de Carabaya manifestó que se promueva el respeto a la mujer y poblaciones vulnerables, así como capacitaciones sobre derechos fundamentales.</p>	<p>El MEM, fomentó el derecho fundamental de las personas y el de la mujer en el desarrollo de las etapas del proceso de consulta previa. El MEM mantendrá este respeto durante sus relaciones con la comunidad de Carabaya.</p> <p>Asimismo, el MEM oficiará al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sobre el pedido de la comunidad.</p> <p>El MEM remitirá los respectivos cargos de</p>	<p>El MEM mantendrá este respeto durante sus relaciones con la comunidad de Carabaya.</p> <p>Asimismo, el MEM oficiará al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sobre el pedido de la comunidad.</p> <p>Finalmente, el MEM oficiará al titular del proyecto, a fin de que tome conocimiento del pedido de la comunidad y el cumplimiento del código de conducta descrito en su Estudio Ambiental.</p>

Propuestas no relacionadas a la medida administrativa			
Nº	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
		la gestión a la comunidad campesina de Carabaya.	El MEM remitirá los respectivos cargos de la gestión a la comunidad campesina de Carabaya.
7	<p>Informe de nuestras potencialidades de nuestros caudales a nivel de cuenca y microcuenca en las diferentes estaciones del año.</p> <p>En el diálogo del 19 de enero de 2019, la comunidad manifestó que existe una imprecisión en el nombre de los ríos para la captación de agua, en referencia al proyecto “Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV”.</p>	<p>Se informó que el Estudio Ambiental aprobado, contempla un informe detallado de los caudales de ambas estaciones.</p> <p>El MEM solicitará a la Autoridad Nacional del Agua el respectivo informe solicitado por la comunidad. Una vez obtenida la respuesta, se remitirá a la comunidad campesina de Carabaya.</p>	<p>El MEM solicitará a la Autoridad Nacional del Agua, el respectivo informe solicitado por la comunidad, así como la precisión de los nombres de los ríos, en referencia al proyecto “Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV”.</p> <p>Una vez obtenida la respuesta, se remitirá a la comunidad campesina de Carabaya.</p>

Propuestas no relacionadas a la medida administrativa			
Nº	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
8	<p>Promover el incremento de horas hombre en el proyecto de capacitación técnica en áreas pertinentes y necesarias.</p> <p>En el diálogo del 19 de enero de 2019, la comunidad manifestó que desean capacitaciones técnicas, para que puedan laborar como mano de obra calificada en el proyecto “Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV.”</p>	<p>El MEM explicó que, dentro del Plan de Relaciones Comunitarias, se contempla un programa de contratación de mano de obra local.</p> <p>Se oficiará el titular del proyecto para conocimiento del pedido; así como al Ministerio del Trabajo respecto y otras entidades respecto al pedido de capacitaciones. El MEM remitirá los respectivos cargos de la gestión a la comunidad campesina de Carabaya.</p>	<p>Se oficiará al titular del proyecto para conocimiento del pedido; así como al Ministerio del Trabajo y otras entidades competentes respecto al pedido de capacitaciones técnicas.</p> <p>El MEM remitirá los respectivos cargos de la gestión a la comunidad campesina de Carabaya.</p>

Nota: Adaptado de “Acta de Consulta Previa del Proyecto Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV, 19 de enero de 2019.

Propuestas Relacionadas a la Medida Administrativa				
N°	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Derecho colectivo relacionado	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
1	Reparación de pasivos ambientales afectados generados bajo el enfoque de responsabilidad ambiental, forestación y reposición con especies nativas.	Recursos Naturales Tierra y territorio	Según el estudio de impacto ambiental aprobado, se contempla dentro del plan de manejo ambiental, un plan de abandono. Se entregará como Anexo de la Acta el Informe Técnico N°128-2015-MINEM/DGAAE/DNAE/DGAE/LQS/GCP/JBR/JVS/RDV/HBC que sustenta la aprobación del estudio ambiental aprobado.	El MEM entregará como Anexo de la presente Acta el Informe Técnico N°128-2015-MINEM/DGAAE/DNAE/DGAE/LQS/GCP/JBR/JVS/RDV/HBC que sustenta la aprobación del estudio ambiental. Asimismo, se oficiará a OEFA, para el cumplimiento del plan de manejo ambiental, contemplado en el Estudio Ambiental aprobado. Los cargos serán remitidos a la comunidad campesina de Carabaya. Asimismo, se hizo entrega de la información impresa de los datos de contacto del OEFA, a fin de que la comunidad pueda contactarse con la referida entidad. Asimismo, si OEFA no respondiera de manera oportuna a la comunidad, esta se podría comunicar al MINEM.

Propuestas Relacionadas a la Medida Administrativa				
N°	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Derecho colectivo relacionado	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
2	<p>Implementar la producción de especies acuáticas nativas, como alimento de pan, llevar y realización a escala comunal.</p> <p>En el diálogo del 19 de enero de 2019 la comunidad manifestó que se promueva el programa de crianza de truchas y especies nativas.</p>	Recursos Naturales	El MEM se compromete a coordinar con las autoridades competentes (Fondepes, Produce, entre otros) la implementación de un programa en atención a la propuesta de la comunidad.	El MEM se compromete a coordinar con las autoridades competentes (Fondepes, Produce, entre otros) la implementación de un programa en atención a la propuesta de la comunidad.

Propuestas Relacionadas a la Medida Administrativa				
N°	Propuestas y preocupaciones del pueblo originario	Derecho colectivo relacionado	Propuesta de la entidad promotora	Compromisos
3	<p>Promoción de la producción agrícola y ganadera bajo un plan de contingencia de la comunidad campesina de Carabaya.</p> <p>En el diálogo del 19 de enero 2019, la comunidad manifestó el requerimiento de capacitaciones y asistencia técnica en las actividades agricultura (como los productos nativos, abonos orgánicos, frutales) y ganadería.</p>	<p>Recursos Naturales</p> <p>Prioridades de desarrollo</p>	<p>Oficiar a las entidades competentes (MINAGRI, Dirección Regional Agraria de Puno y otras competentes) para que tomen conocimiento del pedido de la comunidad, a fin de que puedan coordinar capacitaciones técnicas en referencia al pedido de la comunidad.</p> <p>El MEM remitirá los respectivos cargos de la gestión a la comunidad campesina de Carabaya.</p>	<p>El MEM remitirá los respectivos cargos de la gestión a la comunidad campesina de Carabaya.</p>

Nota: Adaptado de “Acta de Consulta Previa del Proyecto Centrales Hidroeléctricas Anto Ruiz III y IV, 19 de enero de 2019.

Anexo 4.*Concesiones de Transmisión Eléctrica Otorgadas entre 2015 y 2021*

N°	Resolución	Año	Línea	Titular	Tensión
1	RS 040-2015-EM	2015	Recka - Reque	Cerro Verde SAC	220
2	RS 033-2015-EM	2015	Machupicchu - Abancay - Cotaruse	CTM	220
3	RS 029-2015-EM	2015	Tulumayo V - Tulumayo IV	Egejunin Tulumayo V	220
4	RS 017-2015-EM	2015	S.E. Lomera	Consortio Energetico de Huancavelica S.A.	220/60
5	RS 011-2015-EM	2015	Felam - Tierras Nuevas	Consortio Electrico Villacurí SAC - COELVISAC	220
6	RS 010-2015-EM	2015	Ilo 4 - Montalvo	Enersur S.A.	500
7	RS 008-2015-EM	2015	CH Santa Teresa - Suriray	Luz del Sur S.A.A.	220
8	RS 007-2015-EM	2015	Puerto Bravo - San Jose	Samay I S.A.	500
9	RM 528-2015- MEM/DM	2015	Ilo3 - T46	Abengoa Perú S.A.	220
10	RM 489-2021- MINEM/DM	2021	Caraveli - Poroma	Ibereólica Caraveli SAC	220
11	RM 429-2016- MEM/DM	2016	Machupicchu - Quencoro - Onocora - tintaya	ATN 3 S.A.	220
12	RM 415-2016- MEM/DM	2016	Carhuaquero- Cajamarca Norte- Caclic-Moyobamba	CCNCM SAC	220
13	RM 386-2017- MEM/DM	2017	Azangaro - Juliaca - Puno	Transmisora Eléctrica del Sur 2 S.A.	220
14	RM 363-2019- MINEM/DM	2019	Intersección T59A y /59B	Enel Distribución Perú S.A.A.	220/60
15	RM 347-2020- MINEM/DM	2020	Pariñas - La Brea	CTM	220
16	RM 319-2021- MINEM/DM	2021	Capiri - Tcio - Limacpinco - Onocora	Electro Araza SAC	220

N°	Resolución	Año	Línea	Titular	Tensión
17	RM 300-2018-MEM/DM	2018	Friaspata - Mollepata	CTM	220
18	RM 293-2017-MEM/DM	2017	La Planicie - Industriales	CTM	220
19	RM 258-2017-MEM/DM	2017	Rubí - Montalvo	Enel Green Power Perú S.A.	220
20	RM 246-2020-MEM-DM	2020	Chachani-San Jose-Chacani	Chachani S.A.C.	220
21	RM 245-2020.MINEM/DM	2020	Misti - San Jose	CSF Continua Misti S.A.C.	220
22	RM 228-2017-MEM/DM	2017	Flamenco-Poroma	Enel Green Power Perú S.A.	220
23	RM 178-2017-MEM/DM	2017	Poroma - Mina Justa	Marcobre S.A.C.	220
24	RM 177-2016-MEM/DM	2016	Bello Horizonte - Tingo María	Compañía Energetica del Centro S.A.C.	220
25	RM 139-2019.MEM/DM	2019	Montalvo - Los Heroes	TESUR 3	220
26	RM 136-2017-MEM/DM	2017	S.E. Mantaro - S.E. Marcona - S.E. Socabaya - S.E. Montalvo	CTM	500
27	RM 109-2021-MINEM/DM	2021	ERSUR 220/33 kV - Ampliación Marcona	Energía Renovable del Sur S.A.	220
28	RM 109-2021-MIENM/DM	2021	Moquegua - Papujune	Anglo American Quellaveco S.A.	220
29	RM 083-2018-MEM/DM	2018	S.E. Orcotuna	CTM	220
30	RM 191-2020-MINEM/DM	2020	Aguaytía - Pucallpa	Terna Perú S.A.C.	138

Anexo 5.

Cantidad de Impactos Ambientales de los EIA de Proyectos de Líneas de Transmisión

Cantidad de Impactos Ambientales del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto**Línea de Transmisión 220 Kv Friaspata – Mollepata y Subestaciones Asociadas**

Actividades del Proyecto		Impactos Ambientales	Cantidad de Impactos Ambientales		
			Construcción	Operación	Abandono
Componentes Ambientales					
FISICO	Aire	Afectación de la calidad del aire	21	2	2
		Incremento de Radiaciones No Ionizantes	0	3	0
	Ruido	Incremento del ruido ambiental	25	3	4
	Suelo	Compactación y erosión de suelo	15	0	0
		Cambio de uso de suelos	5	0	0
		Incremento de riesgo de contaminación de suelo	20	4	4
		Descompactación de suelos	0	0	1
		Restauración de suelos contaminados	0	0	0
		Protección de suelos	0	0	0
	Relieve y geodinámica	Riesgo de modificación de estabilidad de talud de corte y/ relleno	4	0	0
	Agua	Incremento riesgo de contaminación de agua superficial	2	0	0
Paisaje	Pérdida de calidad escénica	11	2	2	
	Recuperación de la calidad escénica	2	0	1	
BIOLÓGICO	Hábitat	Pérdida de hábitat	4	0	1
		Recuperación de hábitat	2	0	0
	Flora	Pérdida y/o remoción de individuos de especies de vegetación	7	0	1
		Incremento de individuos de especies de flora y cobertura vegetal	2	0	0
	Fauna	Ahuyentamiento temporal de individuos de fauna silvestre	20	0	2
		Retorno de fauna	2	0	1
	Ecosistemas frágiles	Degradación de ecosistemas frágiles	2	0	0
Recuperación de ecosistemas frágiles		0	0	1	
Hidrobiología	Afectación a la calidad biológica de las aguas	1	0	0	
SOCIECONÓMICO-CULTURAL	Economía	Generación de empleos	1	0	3
		Mejora de la actividad comercial local	1	1	3
	Interacciones sociales	Incremento de las expectativas de la población	3	0	0
		Inmigración de población con fines de empleo y/o comercio	1	0	0
		Divergencias con propietarios de predio	2	0	0
	Salud y seguridad	Incremento de riesgo de accidente del trabajador y/o población	0	0	0
		Afectación a la salud del trabajador y/o población	0	0	0
	Cultural	Afectación de restos arqueológicos	6	0	0
TOTAL			159	15	26

**Cantidad de Impactos Ambientales del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto
“Línea de Transmisión Eléctrica 220 Kv Montalvo – Los Héroes”**

Actividades del Proyecto		Impactos Ambientales	Cantidad de Impactos Ambientales		
			Construcción	Operación	Abandono
Componentes Ambientales					
FISICO	Aire	Afectación de la calidad del aire	15	3	0
		Incremento de Radiaciones No Ionizantes	0	0	0
	Ruido	Incremento del ruido ambiental	14	2	3
	Suelo	Compactación y erosión de suelo	0	0	0
		Cambio de uso de suelos	0	0	0
		Incremento de riesgo de contaminación de suelo	6	2	0
		Descompactación de suelos	0	0	0
		Restauración de suelos contaminados	0	0	0
	Protección de suelos	0	0	0	
	Relieve y geodinámica	Riesgo de modificación de estabilidad de talud de corte y/ relleno	0	0	0
Agua	Incremento riesgo de contaminación de agua superficial	3	1	0	
Paisaje	Pérdida de calidad escénica	11	0	0	
	Recuperación de la calidad escénica	0	0	0	
BIOLÓGICO	Hábitat	Pérdida de hábitat	3	0	0
		Recuperación de hábitat	0	0	0
	Flora	Pérdida y/o remoción de individuos de especies de vegetación	0	0	0
		Incremento de individuos de especies de flora y cobertura vegetal	3	0	0
	Fauna	Ahuyentamiento temporal de individuos de fauna silvestre	2	2	0
		Retorno de fauna	0	0	0
Hidrobiología	Afectación a la calidad biológica de las aguas	2	1	0	
SOCIECONÓMICO-CURTURAL	Economía	Generación de empleos	1	0	0
		Mejora de la actividad comercial local	5	0	0
	Interacciones sociales	Incremento de las expectativas de la población	12	1	0
		Inmigración de población con fines de empleo y/o comercio	0	0	0
		Divergencias con propietarios de predio	0	0	0
	Salud y seguridad	Incremento de riesgo de accidente del trabajador y/o población	2	1	0
		Afectación a la salud del trabajador y/o población	0	0	0
Cultural	Afectación de restos arqueológicos	5	0	0	
TOTAL			84	13	3

Cantidad de Impactos Ambientales del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto
Línea de Transmisión Carhuaquero – Cajamarca Norte – Cállic

Actividades del Proyecto Componentes Ambientales		Impactos Ambientales	Cantidad de Impactos Ambientales		
			Construcción	Operación	Abandono
FISICO	Aire	Afectación de la calidad del aire	8	2	4
		Incremento de Radiaciones No Ionizantes	0	0	0
	Ruido	Incremento del ruido ambiental	7	0	4
	Suelo	Compactación y erosión de suelo	11	0	3
		Cambio de uso de suelos	11	0	3
		Incremento de riesgo de contaminación de suelo	9	0	4
		Descompactación de suelos	2	0	0
		Restauración de suelos contaminados	0	0	0
	Protección de suelos	0	0	0	
	Relieve y geodinámica	Riesgo de modificación de estabilidad de talud de corte y/ relleno	3	0	0
Agua	Incremento riesgo de contaminación de agua superficial	7	0	2	
Paisaje	Pérdida de calidad escénica	8	0	0	
	Recuperación de la calidad escénica	0	0	0	
BIOLÓGICO	Hábitat	Pérdida de hábitat	6	0	0
		Recuperación de hábitat	0	0	0
	Flora	Pérdida y/o remoción de individuos de especies de vegetación	4	3	0
		Incremento de individuos de especies de flora y cobertura vegetal	0	0	0
	Fauna	Ahuyentamiento temporal de individuos de fauna silvestre	11	3	4
		Retorno de fauna	0	0	0
Hidrobiología	Afectación a la calidad biológica de las aguas	0	0	0	
SOCIECONÓMICO-CURTURAL	Economía	Generación de empleos	0	0	0
		Mejora de la actividad comercial local	0	0	0
	Interacciones sociales	Incremento de las expectativas de la población	0	0	0
		Inmigración de población con fines de empleo y/o comercio	2	0	0
		Divergencias con propietarios de predio	3	0	0
	Salud y seguridad	Incremento de riesgo de accidente del trabajador y/o población	8	3	2
		Afectación a la salud del trabajador y/o población	7	0	4
Cultural	Afectación de restos arqueológicos	3	0	0	
TOTAL			110	11	30

Cantidad de Impactos Ambientales del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto
Línea de Transmisión 220 KV Azángaro - Juliaca - Puno y Subestaciones Asociadas

Actividades del Proyecto Componentes Ambientales		Impactos Ambientales	Cantidad de Impactos Ambientales		
			Construcción	Operación	Abandono
FISICO	Aire	Afectación de la calidad del aire	6	1	1
		Incremento de Radiaciones No Ionizantes	0	3	1
	Ruido	Incremento del ruido ambiental	11	1	2
	Suelo	Compactación y erosión de suelo	0	0	0
		Cambio de uso de suelos	0	0	0
		Incremento de riesgo de contaminación de suelo	6	1	0
		Descompactación de suelos	0	0	0
		Restauración de suelos contaminados	0	0	0
	Protección de suelos	0	0	0	
	Relieve y geodinámica	Riesgo de modificación de estabilidad de talud de corte y/ relleno	0	0	0
Agua	Incremento riesgo de contaminación de agua superficial	5	0	0	
Paisaje	Pérdida de calidad escénica	7	0	0	
	Recuperación de la calidad escénica	0	0	0	
BIOLÓGICO	Hábitat	Pérdida de hábitat	5	0	0
		Recuperación de hábitat	0	0	0
	Flora	Pérdida y/o remoción de individuos de especies de vegetación	2	0	0
		Incremento de individuos de especies de flora y cobertura vegetal	4	0	1
	Fauna	Ahuyentamiento temporal de individuos de fauna silvestre	8	2	0
		Retorno de fauna	0	0	0
Hidrobiología	Afectación a la calidad biológica de las aguas	0	0	0	
SOCIECONÓMICO-CURTURAL	Economía	Generación de empleos	1	0	0
		Mejora de la actividad comercial local	3	0	0
	Interacciones sociales	Incremento de las expectativas de la población	1	3	0
		Inmigración de población con fines de empleo y/o comercio	0	0	0
		Divergencias con propietarios de predio	0	0	0
	Salud seguridad y	Incremento de riesgo de accidente del trabajador y/o población	2	3	0
		Afectación a la salud del trabajador y/o población	0	0	0
Cultural	Afectación de restos arqueológicos	4	0	0	
TOTAL			65	14	5

**Cantidad de Impactos Ambientales del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto
Línea de Transmisión 220 Kv Machupicchu - Quencoro - Onocora – Tintaya y
Subestaciones Asociadas**

Actividades del Proyecto Componentes Ambientales		Impactos Ambientales	Cantidad de Impactos Ambientales		
			Construcción	Operación	Abandono
FISICO	Aire	Afectación de la calidad del aire	58	8	18
		Incremento de Radiaciones No Ionizantes	0	8	0
	Ruido	Incremento del ruido ambiental	109	20	45
	Suelo	Compactación y erosión de suelo	19	0	0
		Cambio de uso de suelos	33	0	0
		Incremento de riesgo de contaminación de suelo	67	28	36
		Descompactación de suelos	0	0	0
		Restauración de suelos contaminados	0	0	0
		Protección de suelos	0	0	0
	Relieve y geodinámica	Riesgo de modificación de estabilidad de talud de corte y/ relleno	12	0	0
Agua	Incremento riesgo de contaminación de agua superficial	6	0	0	
Paisaje	Pérdida de calidad escénica	40	0	0	
	Recuperación de la calidad escénica	0	0	9	
BIOLÓGICO	Hábitat	Pérdida de hábitat	0	0	0
		Recuperación de hábitat	0	0	0
	Flora	Pérdida y/o remoción de individuos de especies de vegetación	17	0	0
		Incremento de individuos de especies de flora y cobertura vegetal	0	0	0
	Fauna	Ahuyentamiento temporal de individuos de fauna silvestre	41	4	9
		Retorno de fauna	0	0	0
Hidrobiología	Afectación a la calidad biológica de las aguas	0	0	0	
SOCIECONÓMICO-CULTURAL	Economía	Generación de empleos	110	28	45
		Mejora de la actividad comercial local	94	12	0
	Interacciones sociales	Incremento de las expectativas de la población	90	0	0
		Inmigración de población con fines de empleo y/o comercio	0	0	0
		Divergencias con propietarios de predio	0	0	0
	Salud y seguridad	Incremento de riesgo de accidente del trabajador y/o población	0	0	0
		Afectación a la salud del trabajador y/o población	102	24	36
Cultural	Afectación de restos arqueológicos	9	0	0	
TOTAL			807	132	198

**Cantidad de Impactos Ambientales del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto
“Nodo Energético del Sur – Mollendo”**

Actividades del Proyecto Componentes Ambientales		Impactos Ambientales	Cantidad de Impactos Ambientales		
			Construcción	Operación	Abandono
FISICO	Aire	Afectación de la calidad del aire	8	2	12
		Incremento de Radiaciones No Ionizantes	0	1	0
	Ruido	Incremento del ruido ambiental	9	3	12
	Suelo	Compactación y erosión de suelo	4	0	0
		Cambio de uso de suelos	5	0	0
		Incremento de riesgo de contaminación de suelo	9	7	8
		Descompactación de suelos	0	0	0
		Restauración de suelos contaminados	0	0	0
		Protección de suelos	0	0	0
	Relieve y geodinámica	Riesgo de modificación de estabilidad de talud de corte y/ relleno	0	0	0
Agua	Incremento riesgo de contaminación de agua superficial	0	1	0	
Paisaje	Pérdida de calidad escénica	6	1	0	
	Recuperación de la calidad escénica	0	0	4	
BIOLÓGICO	Hábitat	Pérdida de hábitat	0	0	0
		Recuperación de hábitat	0	0	0
	Flora	Pérdida y/o remoción de individuos de especies de vegetación	2	0	0
		Incremento de individuos de especies de flora y cobertura vegetal	0	0	0
	Fauna	Ahuyentamiento temporal de individuos de fauna silvestre	9	2	8
		Retorno de fauna	0	0	0
Hidrobiología	Afectación a la calidad biológica de las aguas	0	0	0	
SOCIECONÓMICO-CULTURAL	Economía	Generación de empleos	9	8	12
		Mejora de la actividad comercial local	6	0	0
	Interacciones sociales	Incremento de las expectativas de la población	9	0	0
		Inmigración de población con fines de empleo y/o comercio	0	0	0
		Divergencias con propietarios de predio	0	0	0
	Salud seguridad y	Incremento de riesgo de accidente del trabajador y/o población	9	4	12
		Afectación a la salud del trabajador y/o población	9	7	0
Cultural	Afectación de restos arqueológicos	4	0	0	
TOTAL			98	36	68

**Cantidad de Impactos Ambientales del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto
“Nodo Energético del Sur – Planta Ilo”**

Actividades del Proyecto Componentes Ambientales		Impactos Ambientales	Cantidad de Impactos Ambientales		
			Construcción	Operación	Abandono
FISICO	Aire	Afectación de la calidad del aire	9	2	12
		Incremento de Radiaciones No Ionizantes	0	1	0
	Ruido	Incremento del ruido ambiental	10	3	12
	Suelo	Compactación y erosión de suelo	5	0	0
		Cambio de uso de suelos	6	0	0
		Incremento de riesgo de contaminación de suelo	9	7	8
		Descompactación de suelos	0	0	0
		Restauración de suelos contaminados	0	0	0
		Protección de suelos	0	0	0
	Relieve y geodinámica	Riesgo de modificación de estabilidad de talud de corte y/ relleno	1	0	0
Agua	Incremento riesgo de contaminación de agua superficial	0	0	0	
Paisaje	Pérdida de calidad escénica	6	0	0	
	Recuperación de la calidad escénica	0	0	4	
BIOLÓGICO	Hábitat	Pérdida de hábitat	0	0	0
		Recuperación de hábitat	0	0	0
	Flora	Pérdida y/o remoción de individuos de especies de vegetación	3	0	0
		Incremento de individuos de especies de flora y cobertura vegetal	0	0	0
	Fauna	Ahuyentamiento temporal de individuos de fauna silvestre	9	3	8
		Retorno de fauna	0	0	0
Hidrobiología	Afectación a la calidad biológica de las aguas	0	0	0	
SOCIECONÓMICO-CULTURAL	Economía	Generación de empleos	10	6	12
		Mejora de la actividad comercial local	7	3	0
	Interacciones sociales	Incremento de las expectativas de la población	10	0	0
		Inmigración de población con fines de empleo y/o comercio	0	0	0
		Divergencias con propietarios de predio	0	0	0
	Salud y seguridad	Incremento de riesgo de accidente del trabajador y/o población	0	0	0
		Afectación a la salud del trabajador y/o población	10	7	12
Cultural	Afectación de restos arqueológicos	3	0	0	
TOTAL			98	32	68

Cantidad de Impactos Ambientales del Plan de Manejo Ambiental del Proyecto
“Línea de Transmisión Machupicchu – Abancay – Cotaruse a 220 kV

Actividades del Proyecto Componentes Ambientales		Impactos Ambientales	Cantidad de Impactos Ambientales		
			Construcción	Operación	Abandono
FISICO	Aire	Afectación de la calidad del aire	6	3	2
		Incremento de Radiaciones No Ionizantes	0	0	0
	Ruido	Incremento del ruido ambiental	0	0	0
	Suelo	Compactación y erosión de suelo	5	2	1
		Cambio de uso de suelos	0	0	0
		Incremento de riesgo de contaminación de suelo	3	0	0
		Descompactación de suelos	0	0	1
		Restauración de suelos contaminados	0	0	0
	Protección de suelos	0	0	0	
	Relieve y geodinámica	Riesgo de modificación de estabilidad de talud de corte y/ relleno	0	0	0
Agua	Incremento riesgo de contaminación de agua superficial	2	1	1	
Paisaje	Pérdida de calidad escénica	3	0	0	
	Recuperación de la calidad escénica	1	0	1	
BIOLÓGICO	Hábitat	Pérdida de hábitat	0	0	0
		Recuperación de hábitat	0	0	0
	Flora	Pérdida y/o remoción de individuos de especies de vegetación	47	5	0
		Incremento de individuos de especies de flora y cobertura vegetal	0	0	2
	Fauna	Ahuyentamiento temporal de individuos de fauna silvestre	37	2	2
		Retorno de fauna	0	0	2
Hidrobiología	Afectación a la calidad biológica de las aguas	0	0	0	
SOCIECONÓMICO-CULTURAL	Economía	Generación de empleos	8	4	3
		Mejora de la actividad comercial local	0	1	1
	Interacciones sociales	Incremento de las expectativas de la población	0	0	1
		Inmigración de población con fines de empleo y/o comercio	0	0	0
		Divergencias con propietarios de predio	2	0	0
	Salud seguridad y	Incremento de riesgo de accidente del trabajador y/o población	0	0	0
		Afectación a la salud del trabajador y/o población	4	1	2
Cultural	Afectación de restos arqueológicos	1	0	0	
TOTAL			119	19	19

Cantidad de Impactos Ambientales del Estudio de Impacto Ambiental - detallado (EIA-d) del proyecto: Línea de Transmisión Aguaytía - Pucallpa 138kV (Segundo circuito)

Actividades del Proyecto Componentes Ambientales		Impactos Ambientales	Cantidad de Impactos Ambientales		
			Construcción	Operación	Abandono
FÍSICO	Aire	Afectación de la calidad del aire	11	3	2
		Incremento de Radiaciones No Ionizantes	0	1	0
	Ruido	Incremento del ruido ambiental	11	4	2
	Suelo	Compactación y erosión de suelo	2	1	1
		Cambio de uso de suelos	3	1	1
		Incremento de riesgo de contaminación de suelo	7	0	3
		Descompactación de suelos	0	0	0
		Restauración de suelos contaminados	0	0	0
	Protección de suelos	0	0	0	
	Relieve y geodinámica	Riesgo de modificación de estabilidad de talud de corte y/ relleno	0	0	0
Agua	Incremento riesgo de contaminación de agua superficial	5	1	2	
Paisaje	Pérdida de calidad escénica	7	3	3	
	Recuperación de la calidad escénica	0	0	0	
BIOLÓGICO	Hábitat	Pérdida de hábitat	5	2	1
		Recuperación de hábitat	0	0	0
	Flora	Pérdida y/o remoción de individuos de especies de vegetación	7	4	2
		Incremento de individuos de especies de flora y cobertura vegetal	0	0	0
	Fauna	Ahuyentamiento temporal de individuos de fauna silvestre	8	1	0
		Retorno de fauna	1	0	1
Hidrobiología	Afectación a la calidad biológica de las aguas	0	0	0	
SOCIECONÓMICO-CULTURAL	Economía	Generación de empleos	11	2	2
		Mejora de la actividad comercial local	0	0	0
	Interacciones sociales	Incremento de las expectativas de la población	5	3	2
		Inmigración de población con fines de empleo y/o comercio	0	0	0
		Divergencias con propietarios de predio	0	0	0
	Salud seguridad y	Incremento de riesgo de accidente del trabajador y/o población	0	0	0
		Afectación a la salud del trabajador y/o población	12	3	2
Cultural	Afectación de restos arqueológicos	0	0	0	
TOTAL			95	29	24

**Cantidad de Impactos Ambientales del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto
Línea de Transmisión 500 Kv Mantaro - Marcona - Socabaya – Montalvo y
Subestaciones Asociadas**

Actividades del Proyecto Componentes Ambientales		Impactos Ambientales	Cantidad de Impactos Ambientales		
			Construcción	Operación	Abandono
FISICO	Aire	Afectación de la calidad del aire	34	4	2
		Incremento de Radiaciones No Ionizantes	0	2	0
	Ruido	Incremento del ruido ambiental	43	6	4
	Suelo	Compactación y erosión de suelo	26	2	1
		Cambio de uso de suelos	7	0	0
		Incremento de riesgo de contaminación de suelo	37	5	4
		Descompactación de suelos	3	0	2
		Restauración de suelos contaminados	3	0	1
		Protección de suelos	3	0	1
	Relieve y geodinámica	Riesgo de modificación de estabilidad de talud de corte y/ relleno	6	0	0
Agua	Incremento riesgo de contaminación de agua superficial	1	0	0	
Paisaje	Pérdida de calidad escénica	18	0	1	
	Recuperación de la calidad escénica	3	0	1	
BIOLÓGICO	Hábitat	Pérdida de hábitat	7	0	0
		Recuperación de hábitat	3	0	1
	Flora	Pérdida y/o remoción de individuos de especies de vegetación	10	3	0
		Incremento de individuos de especies de flora y cobertura vegetal	3	0	1
	Fauna	Ahuyentamiento temporal de individuos de fauna silvestre	35	4	1
		Retorno de fauna	3	0	1
Hidrobiología	Afectación a la calidad biológica de las aguas	1	0	0	
SOCIECONÓMICO-CULTURAL	Economía	Generación de empleos	5	0	1
		Mejora de la actividad comercial local	5	0	1
	Interacciones sociales	Incremento de las expectativas de la población	5	0	0
		Inmigración de población con fines de empleo y/o comercio	3	0	0
		Divergencias con propietarios de predio	3	0	0
	Salud y seguridad	Incremento de riesgo de accidente del trabajador y/o población	50	8	5
		Afectación a la salud del trabajador y/o población	41	4	4
Cultural	Afectación de restos arqueológicos	9	0	0	
TOTAL			367	38	32

Anexo 6.

Anexo 9 del Contrato de Concesión SGT "Línea de Transmisión 220 Kv Machupicchu - Quencoro – Onocora - Tintaya y Subestaciones Asociadas"

	PERÚ	Ministerio de Economía y Finanzas	Agencia de Promoción de la Inversión Privada	Comité PRO CONECTIVIDAD	477
DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ AÑO DE LA INTEGRACIÓN NACIONAL Y EL RECONOCIMIENTO DE NUESTRA DIVERSIDAD					
Anexo 9 Consulta Previa					
El presente anexo tendrá como finalidad regular la realización de la Consulta Previa, de acuerdo a la Ley N° 29785 y su Reglamento aprobado por D.S. 001-2012-MC, así como sus modificatorias, ampliatorias o sustitutorias.					
<p>1. Definiciones. - Para los efectos del Contrato y este anexo en particular, entiéndase por:</p> <p>a) Acuerdos: son los acuerdos resultantes de la Consulta Previa celebrados por el Concedente, que tenga por objeto o efecto directo regular las Compensaciones o la localización de la Infraestructura.</p> <p>b) Áreas Excluidas: Son los espacios geográficos que no pueden ser utilizados para instalar la Infraestructura o construirla, según lo indicado en el Anexo 1. Las Áreas Naturales Protegidas, las Áreas de Conservación Regional y las Áreas de Conservación Privada, así como sus respectivas zonas de amortiguamiento, si las hubiere, serán consideradas Áreas Excluidas aunque no figuren en dicho anexo. Se exceptúa la Zona de Amortiguamiento del Santuario Histórico de Machupicchu.</p> <p>c) Compensaciones: son los precios, retribuciones, remuneraciones, indemnizaciones y en general las contraprestaciones y pagos que, bajo cualquier denominación, periodicidad o característica; el Concesionario pague a los pueblos indígenas u originarios o a sus miembros, que resulten de la implementación de los Acuerdos o las Restricciones.</p> <p>d) Consulta Previa: el proceso de consulta a pueblos indígenas u originarios que el Concedente debe efectuar conforme a la Ley N° 29785 y su reglamentación.</p> <p>e) Diferencia por Localización: es el incremento de la inversión efectuada en la Infraestructura como consecuencia de las Variantes.</p> <p>f) Infraestructura: es cualquier infraestructura temporal o definitiva, que deba ser construida para prestar el Servicio en los términos de este Contrato. Incluye carreteras o trochas de acceso necesarios para el proceso constructivo o para la operación y mantenimiento posterior a la Puesta en Operación Comercial.</p> <p>g) Medida Administrativa: Es la resolución que aprueba la Concesión Definitiva de la Línea Eléctrica, conforme a lo estipulado en la Resolución Ministerial N°350-2012-MEM/DM. Sin perjuicio de lo cual, las partes reconocen que la oportunidad para ejecutar el proceso de Consulta Previa será con ocasión de la realización del proceso de Participación Ciudadana que se realiza en el marco del procedimiento de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental.</p> <p>Memoria Descriptiva Indígena: es el documento elaborado por el Concesionario que éste entregará al Concedente y la DGAAE conjuntamente con su Plan de Participación Ciudadana, conteniendo la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> Los planos de ubicación de los terrenos o territorios poseídos u ocupados con o sin título por los pueblos indígenas u originarios, que serían en todo o en parte, utilizados o afectados por la Infraestructura o su operación o mantenimiento. 					
CONTRATO DE CONCESIÓN - LT 220 KV MACHUPICCHU-QUENCORO-ONOCORA-TINTAYA VERSIÓN FINAL 13.11.12			ABENGOA PERÚ Ignacio Baena Blázquez Presidente Ejecutivo		
Pág 93 de 96					



PERU

Ministerio
de Economía y FinanzasAgencia de Promoción
de la Inversión Privada

Comité PRO CONECTIVIDAD

479

DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ
AÑO DE LA INTEGRACIÓN NACIONAL Y EL RECONOCIMIENTO DE NUESTRA DIVERSIDAD

- La denominación de los referidos pueblos y la identidad y forma de localizar a las personas naturales que serían sus representantes, tengan o no poderes formalmente establecidos. Se indicará asimismo la población estimada por cada pueblo, la lengua local y las vías de acceso. Se considerarán todos los pueblos indígenas u originarios que califiquen como tal en los términos de la Ley N° 29785, su reglamento y otras normas aplicables.
- La forma o medida en que, a juicio del Concesionario, la construcción o existencia de la Infraestructura tendría la potencialidad de afectar directamente derechos colectivos de las comunidades campesinas y nativas, de ser el caso.

La Memoria Descriptiva Indígena no será pasible de observaciones por parte del Concedente, dado su carácter referencial.

- Participación Ciudadana:** el proceso de participación ciudadana a que se refieren la Resolución Ministerial N° 535-2004-MEM-DM y la Resolución Ministerial N° 223-2010-MEM-DM, o las normas que en el futuro hagan sus veces.
- Planteo:** es la localización de todos los componentes de la Infraestructura propuesta inicialmente por el Concesionario. Los planos detallados que permiten conocer el Planteo, son entregados por el Concesionario al Concedente y la DGAAE, conjuntamente con su Plan de Participación Ciudadana.
- Restricciones:** son las medidas que a juicio del Concedente resultarían necesarias para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios. Estas medidas pueden decidirse debido a que el Concedente no pudo celebrar Acuerdos o los que celebró son insuficientes o incompletos a juicio del propio Concedente. Las Restricciones serán notificadas conjuntamente con la aprobación de la medida administrativa objeto de Consulta Previa, o excepcionalmente hasta la POC.
- Variante:** es la variación en la localización de la Infraestructura como consecuencia de los Acuerdos y Restricciones, respecto al Planteo.

II. **Reglas.-** Se aplicarán las reglas siguientes:

1) **Oportunidad de la Consulta Previa.-**

De considerar el Concedente que la Consulta Previa es legalmente necesaria, dicha consulta será ejecutada en paralelo a la Participación Ciudadana. Es obligación del Concedente, organizar y ejecutar la Consulta Previa, de manera que ésta concluya según lo indicado en el artículo 23° del Decreto Supremo N° 001-2012-MC.

El Concedente declara que para efectos del desarrollo de la Concesión, no se requerirá Consulta Previa respecto de ningún otro acto o medida distinta a la Medida Administrativa.

2) **Función de la Memoria Descriptiva Indígena.**

La Memoria Descriptiva Indígena será considerada por ambas Partes como referencial, de manera que la falta de exactitud o plenitud de dicha memoria no ocasionará ningún perjuicio para el Concesionario ni releva al Concedente de su obligación de evaluar si corresponde efectuar una Consulta Previa y en su caso, de efectuar dicha consulta en los términos establecidos por las Leyes Aplicables.



CONTRATO DE CONCESIÓN - LT 220 KV MACHUPICCHU-QUENCORO-ONOCORA-TINTAYA
VERSION FINAL 13.11.12

ABENGOA PERU S.A. ag 94 de 96
Ignacio Baena Blázquez
Presidente Ejecutivo



DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ AÑO DE LA INTEGRACIÓN NACIONAL Y EL RECONOCIMIENTO DE NUESTRA DIVERSIDAD

No obstante su carácter referencial, el Concesionario deberá realizar sus mejores esfuerzos para conseguir y presentar la Memoria Descriptiva Indígena con información suficiente y útil, que permita al Concedente decidir si corresponde o no la Consulta Previa, respecto de quiénes y cómo ejecutarla de manera ordenada, sencilla y eficiente.

3) Efectos de los Acuerdos sobre el Contrato

Culminado el proceso de Consulta Previa, el Concedente otorgará la Concesión Definitiva de Transmisión de acuerdo a lo establecido en el artículo 25° de la Ley de Concesiones.

La aprobación de la Medida Administrativa, la suscripción de los Acuerdos y las Restricciones, comportan lo siguiente:

- a. El Costo de Inversión a que se refiere el literal b) de la Cláusula 8.1 será incrementado en el monto de las Compensaciones y el de la Diferencia por Localización, cuando sean desembolsadas o se produzca la POC, respectivamente. Dicho incremento será formalizado mediante adenda al Contrato.
- b. Es obligación del Concesionario continuar con el proyecto y ejecutarlo conforme a los términos del Contrato, los Acuerdos y las Restricciones. La existencia de Variantes, Compensaciones o Diferencias por Localización, o de controversias sobre alguna de ellas, no permite ni supone la suspensión de obligaciones o prestaciones, recíprocas o no, que a cada Parte corresponda según este Contrato.
- c. Es obligación del Concedente cumplir y hacer cumplir los Acuerdos, estando obligado a tomar las medidas normativas, administrativas o ejecutivas que resulten necesarias o convenientes. Estas medidas incluyen, a solicitud del Concesionario, la imposición forzosa de servidumbres y el auxilio necesario para ejercer y utilizar las servidumbres impuestas.



4) Otros temas.

D.1 Aprobada la Medida Administrativa, el Concesionario tiene derecho a introducir variantes unilaterales respecto al Planteo, por cualquier motivo y sin que haga falta adenda o consentimiento posterior, en la medida que no comporten un incumplimiento de lo establecido en los Acuerdos o las Restricciones.

Sin embargo, estas variantes unilaterales no darán lugar a incrementos en el Costo de Inversión. Es responsabilidad del Concesionario evaluar si las referidas variantes unilaterales requieren aprobación adicional de las autoridades ambientales.

D.2 Será tratada como Controversia Técnica, toda controversia asociada a la Consulta Previa, incluyendo pero sin limitarse a lo siguiente:

- i. La existencia, alcance o magnitud de Variantes, Compensaciones, Restricciones o Diferencias por Localización.
- ii. La forma o tiempo en que las Compensaciones o Diferencias por Localización deben ser agregadas a las retribuciones a las que tiene derecho el Concesionario o sobre la forma de recaudarlas y transferirlas a los usuarios de la Infraestructura.
- iii. Las consecuencias respecto al Contrato, del incumplimiento o el cumplimiento parcial, tardío o defectuoso de la Consulta Previa o de los Acuerdos o Restricciones por parte de los Pueblos Indígenas u Originarios o las Partes.

