

Caminando hacia la ventanilla única de certificación ambiental

Martha Inés Aldana D.¹

SUMARIO

I. Introducción. II. Aspectos conceptuales. 2.1 ¿Qué es la Ventanilla Única de Certificación Ambiental? 2.2 ¿Qué tipos de ventanillas únicas existen? 2.3 ¿Qué es Gobierno Electrónico? 2.4 ¿Qué relaciones comprende el gobierno electrónico? 2.5 ¿Cuál es la relación entre gobierno electrónico y desarrollo sostenible? 2.6 ¿Qué es interoperabilidad? III. El gobierno electrónico como política de Estado. 3.1 Política de Modernización de la Gestión Pública. 3.2 Política Nacional de Gobierno Electrónico. 3.3 Agenda de Competitividad 2014-2018. IV. El mecanismo de ventanilla única. 4.1 Antecedentes a nivel internacional. 4.2 Aplicación en el Perú. V. Ventanillas Únicas Ambientales en América Latina. 5.1 El caso de Colombia. 5.2 El caso de Chile. VI. La Ventanilla Única de Certificación Ambiental. 6.1 Antecedentes de la regulación en materia de Evaluación de Impacto Ambiental. 6.2 La Ley de creación del Senace y la Ventanilla Única de Certificación Ambiental. 6.3 Apuntes sobre el diseño estructural de la Ventanilla Única de Certificación. 6.4 Retos para la implementación de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental. VII. A modo de conclusión.

PALABRAS CLAVE

Evaluación de impacto ambiental; certificación ambiental; estudios de impacto ambiental; ventanilla única; gobierno electrónico.

KEY WORDS

Environmental; impact assessment; environmental certification; environmental impact studies; single window (one stop shop); electronic government.

RESUMEN

La autora presenta el marco conceptual y de políticas aplicable a la Ventanilla Única de Certificación Ambiental que habrá de establecerse para la tramitación de estudios de impacto ambiental detallados de acuerdo con lo establecido en la Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace). Particularmente, presenta los orígenes del mecanismo, su aplicación en el ámbito de la gestión ambiental en otros países de la región y señala apuntes para su diseño estructural y retos para su implementación.

ABSTRACT

The author presents the conceptual and policies framework applicable to the Environmental Impact Assessment Single Window that will be established for the assessment of environmental impact studies according to the Law of creation of the Environmental Im-

¹ Abogada por la Universidad de Lima, con maestría en Derecho Ambiental en Washington College of Law (Washington D. C., Estados Unidos).

pact Assessment National Authority (Senace). Particularly it is presented the origins of this mechanism, its application in environmental management in other countries in the region and presents notes regarding its structural design and challenges for its implementation.

I. Introducción

La Ventanilla Única de Certificación Ambiental constituye un novedoso mecanismo a ser implementado en la gestión ambiental peruana a partir del mandato establecido en la Ley 29968 (Ley de Creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – Senace).

Su implementación constituye la materialización de una demanda de los diferentes actores involucrados en la emisión de permisos ambientales, con la finalidad de buscar una mayor racionalización de trámites y simplificación de procedimientos que permita asegurar el objetivo de protección ambiental sin que ello signifique demoras innecesarias o duplicidad de intervenciones de entidades estatales en el proceso requerido para obtener la aprobación de los estudios ambientales u otros permisos ambientales requeridos para el desarrollo de actividades económicas.

En el presente artículo se presentan las bases conceptuales aplicables al proceso de diseño de esta herramienta, la cual es entendida como un mecanismo de gobierno electrónico que busca la transformación positiva de la relación entre el Estado y los titulares de proyectos de inversión, la relación entre entidades de gobierno así como la relación entre el Estado y toda la sociedad civil que se involucra en los procesos de autorización ambiental que se desarrollan en el país. Asimismo, se incluye también el marco de políticas vigente en materia de modernización del Estado, así como en materia de gobierno electrónico.

A continuación, se explican los orígenes del mecanismo, que se desarrolló en un principio en el ámbito del comercio exterior, y su aplicación a nivel nacional. A su vez, se abordan las ventanillas únicas de naturaleza ambiental que se han desarrollado en la región latinoamericana.

En este contexto, se presenta la Ventanilla Única de Certificación Ambiental para efectos de lo cual se señalan los antecedentes de la regulación nacional en materia de evaluación de impacto ambiental, incidiendo en la regulación que este instrumento ha recibido en la Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – Senace.

A partir de ello, se formulan apuntes sobre los temas que requerirán de una particular consideración en el proceso de diseño estructural de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental. Por último, se presentan los retos que presenta la implementación de este mecanismo de gobierno electrónico en nuestro país.

II. Aspectos conceptuales

2.1 ¿Qué es la Ventanilla Única de Certificación Ambiental?

La Ventanilla Única de Certificación Ambiental es un mecanismo de gobierno electrónico para el desarrollo de los procedimientos de certificación ambiental de los Estudios

de Impacto Ambiental detallados (EIA-d), registros ambientales y otros procedimientos administrativos ambientales que se incorporen progresivamente a través de una plataforma virtual que estará a cargo del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace). También debe permitir la gestión de información ambiental relevante en materia de evaluación de impacto ambiental.

2.2 ¿Qué tipos de ventanillas únicas existen?

Las ventanillas únicas pueden ser clasificadas en tres categorías:²

(i) Ventanillas informativas. Son la muestra más básica de una ventanilla única de gobierno electrónico en tanto que lo que hacen es presentar la referencia a algunos servicios de determinadas entidades estatales.

(ii) Ventanillas de puntos de enlace. Es una opción para la primera etapa de gobierno electrónico. Su fin es crear un punto virtual donde el usuario pueda encontrar diferentes hipervínculos hacia los servicios digitalizados de las múltiples instituciones del Estado.

(iii) Ventanillas transaccionales. Constituyen el modelo de gobierno electrónico aplicado y desarrollado estratégicamente utilizando las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante, TIC) en procura de la modernización del Estado. Representan una articulación tanto tecnológica como política que permite al ciudadano y a las empresas realizar electrónicamente y desde un solo punto virtual sus trámites de manera eficiente y segura.

En este punto, quiero dejar anotado que, de acuerdo con la Recomendación 33 de Naciones Unidas, las ventanillas únicas pueden ser tanto físicas como electrónicas. Sin embargo, los diversos autores coinciden en señalar las claras ventajas y potencialidades que tiene una ventanilla electrónica frente a una ventanilla física.

2.3 ¿Qué es Gobierno Electrónico?

Existe diversidad de conceptos en materia de qué es lo que se debe entender por gobierno electrónico. Sin embargo, podemos afirmar que todos estos conceptos hacen referencia a una nueva relación, transformada en positivo, entre el Estado y los ciudadanos siendo que el gobierno electrónico rediseña la gestión pública con miras a mejorar la prestación de servicios al ciudadano.

En ese sentido, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Santiago de Chile el 10 de noviembre de 2007, señala que el gobierno electrónico está referido al: "Uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos"³ orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública

² Clasificación tomada del documento: "Ventanilla única de gobierno electrónico". Colección documentos de trabajo sobre e-Gobierno. Salazar Solís, Luis Adrián. Red de Líderes de Gobierno Electrónico de América Latina y El Caribe. Red Gealc. 2006. Otros documentos, incluso la Recomendación 33, presentan otras clasificaciones.

³ De acuerdo con este documento, son ciudadanos cualquier persona natural o jurídica que tenga que relacionarse con una Administración Pública y se encuentre en el territorio del país o posea el derecho a hacerlo aunque esté fuera de dicho país.

e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”.⁴

El Banco Mundial señala en su web institucional, en cuanto al concepto de gobierno electrónico que

El gobierno electrónico se refiere al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para mejorar la eficiencia, efectividad, transparencia y rendición de cuentas del gobierno. El gobierno electrónico puede ser visto simplemente como el uso de servicios en línea, pero en su sentido más amplio se refiere a la capacidad de la tecnología de permitir la transformación del gobierno, así como la mayor esperanza del gobierno de reducir costos y a la vez promover el desarrollo económico, incrementando la transparencia en el gobierno, permitiendo la mejora en la prestación de servicios y en la administración pública y facilitando el avance de la sociedad de la información.⁵

En la legislación nacional, también se ha recogido el concepto de gobierno electrónico. En efecto, el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales⁶ lo concibe como: “El uso de las TIC para redefinir la relación del gobierno con los ciudadanos y la industria, mejorar la gestión y los servicios, garantizar la transparencia y la participación, y facilitar el acceso seguro a la información pública, apoyando la integración y el desarrollo de los distintos sectores”.

Nótese que los diversos conceptos dan énfasis a la naturaleza transformadora que tiene el gobierno electrónico de la relación entre el estado y los ciudadanos para una mejor provisión de servicios públicos, una mayor participación y transparencia con miras a promover el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

2.4 ¿Qué relaciones comprende el gobierno electrónico?

De acuerdo con el Banco Mundial, el gobierno electrónico comprende tres tipos de modalidades de relación:⁷

- (i) Relación de gobierno a ciudadano. Está referida a la relación electrónica entre el gobierno y los ciudadanos, y comprende el derecho de los ciudadanos a acceder a información de gobierno y a servicios de manera instantánea, conveniente, desde cualquier lugar mediante el uso de múltiples medios.
- (ii) Relación de gobierno a empresas. Está referida a la relación electrónica entre el gobierno y el sector privado. Comprende el desarrollo de transacciones en línea con el gobierno simplificando procesos regulatorios y ayuda a los negocios a ser más competitivos.

⁴ Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Santiago de Chile. Resolución 18 de la Declaración de Santiago. Ítem 3.

⁵ Recuperado el 19 de mayo de 2015 en <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTGOVERNMENT/0,contentMDK:20694335~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:702586~isCURL:Y,00.html>>.

⁶ Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, aprobado mediante Decreto Supremo 052-2008-PCM. Décimo Cuarta Disposición Complementaria Final. Glosario de Términos.

⁷ Ídem. Nota 4.

(iii) Relación de gobierno a gobierno. Está referido a la dependencia entre agencias de gobierno para proveer efectivamente servicios. Para promover servicios centrados en el ciudadano, el objetivo último es llegar a tener una única puerta de ingreso al gobierno, para lo cual se requiere de cooperación entre diferentes departamentos de gobierno y agencias. Se busca facilitar el compartir de bases de datos, recursos y capacidades, propiciando la eficiencia y efectividad de los procesos.

2.5 ¿Cuál es la relación entre gobierno electrónico y desarrollo sostenible?

Naciones Unidas, en un documento de trabajo del año 2012, sostuvo que el gobierno electrónico es un pilar en la construcción de un marco estratégico de desarrollo sostenible. Asimismo, señaló que el uso de la gobernanza electrónica puede ser la clave para alcanzar la integración de metas económicas, sociales y ambientales en la planificación del desarrollo.

A medida que el sector público continúe reformando las instituciones y los procesos estructurales para aumentar la eficacia y mejorar la prestación de servicios, creando un ambiente propicio para los negocios y ofreciendo más oportunidades de participación a la ciudadanía, el gobierno electrónico se convertirá gradualmente en el activador clave del desarrollo sostenible. En este contexto, se señaló también el objetivo del gobierno electrónico es establecer mejores procesos y sistemas para lograr una mayor eficacia, efectividad, inclusión y sostenibilidad.⁸

2.6 ¿Qué es interoperabilidad?

Otro concepto básico en materia de gobierno electrónico, y que es relevante a efectos de diseñar una ventanilla única, es el concepto de interoperabilidad.

De acuerdo con Naciones Unidas, la interoperabilidad es entendida como la capacidad de las organizaciones gubernamentales de compartir e integrar información mediante el uso de normas comunes. El establecimiento de un sistema interoperable dentro de un gobierno, refieren, significa que los organismos puedan “hablar unos a los otros”, sin ningún problema técnico que impida el buen funcionamiento del gobierno.⁹

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) formuló en el año 2012 un documento conteniendo las bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad, donde se señala el siguiente concepto de interoperabilidad:¹⁰

La habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes y con la finalidad de obtener beneficios mutuos. La interacción implica que las organizaciones involucradas compartan información y conocimiento a través de sus procesos de negocio, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones.

⁸ Naciones Unidas (2012). *Estudio sobre Gobierno Electrónico 2012*. New York: Departamento de Economía y Asuntos Sociales de Naciones Unidas, p. 3.

⁹ Naciones Unidas, 2012: 81.

¹⁰ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2010). *Bases para una Estrategia Interamericana de Interoperabilidad*. Buenos Aires, p. 5.

Así pues, la interoperabilidad no es solo una cuestión tecnológica. Parte, por un lado, de principios que tratan de la diversidad de componentes con la utilización de diversos productos de múltiples proveedores en diferentes organizaciones pero, además, tiene como objetivo la definición de políticas, normas y estándares para la consecución de la cooperación entre los sistemas de diferentes organizaciones públicas.

La importancia de la interoperabilidad en el marco del desarrollo, ha sido destacada por entidades como la Cepal refiriendo el caso de un ciudadano guatemalteco que se enferma en Perú y que requiere de tratamiento urgente, y al cual no se le deben aplicar medicinas a las que sea alérgico, señala que

La interoperabilidad, por tanto, no solo ahorra recursos financieros a la administración pública, ahorra también vidas humanas a nuestras sociedades. Numerosos líderes políticos de América Latina y el Caribe ya han descubierto que sus naciones no van a progresar sin un esfuerzo serio de gobierno electrónico. Es preciso que entiendan ahora que no existe gobierno electrónico sin interoperabilidad y que no existe interoperabilidad sin voluntad política.

Según el European Interoperability Framework (EIF), y que constituye una referencia en lo referido a metodología, definiciones y tipología en la materia, que fuera desarrollado por la Comisión Europea, la interoperabilidad está referida a:¹¹ “La habilidad de los sistemas TIC, y de los procesos de negocios que ellas soportan, de intercambiar datos y posibilitar compartir información y conocimiento”.

Para el EIF, el análisis del fenómeno de interoperabilidad se desarrolla con base en una tipología que considera los siguientes niveles:¹²

(i) Interoperabilidad semántica. Se ocupa de asegurar que el significado preciso de la información intercambiada sea entendible sin ambigüedad por todas las aplicaciones que intervengan en una determinada transacción y habilita a los sistemas para combinar información recibida con otros recursos de información y así procesarlos de forma adecuada.

El concepto está, por tanto, referido a lograr una equivalencia de significados de términos comúnmente utilizados por diferentes actores en diferentes contextos.

(ii) Interoperabilidad organizacional: Se ocupa de definir los objetivos de negocios, modelar los procesos y facilitar la colaboración de administraciones que desean intercambiar información y pueden tener diferentes estructuras organizacionales y procesos internos. Además de eso, busca orientar, con base en los requerimientos de la comunidad usuaria, los servicios que deben estar disponibles, fácilmente identificables, accesibles y orientados al usuario.

El concepto está, por tanto, referido a la interacción entre los procesos de diferentes entidades a efectos de brindar servicios de manera óptima.

¹¹ Cepal. Naciones Unidas (2007. Septiembre). *Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe*. Versión 3.0, p. 13.

¹² *Ibidem*. Se ha tomado como base los conceptos señalados por la Comisión Europea, incluyendo comentarios propios de la autora.

(iii) Interoperabilidad técnica: Cubre las cuestiones técnicas (hardware, software, telecomunicaciones), necesarias para interconectar sistemas computacionales y servicios, incluyendo aspectos clave como interfaces abiertas, servicios de interconexión, integración de datos y *middleware*, presentación e intercambio de datos, accesibilidad y servicios de seguridad.

El concepto está, por tanto, referido al intercambio eficiente de información a partir del soporte de las TIC.

A su vez, la Comisión Europea acuñó el concepto de “Gobernanza de interoperabilidad de gobierno electrónico”, que está referida a los acuerdos entre los gobiernos y actores que participan en los procesos de interoperabilidad y a la forma de alcanzarlos. También se refiere a la definición de los espacios de diálogo donde se definan los acuerdos. Con la gobernanza, se busca que las autoridades públicas cuenten con la institucionalidad necesaria para establecer los estándares de interoperabilidad, asegurar su adopción, y dotar a las agencias de capacidad organizacional y técnica necesarias para ponerlos en práctica.¹³

A nivel nacional, en la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017, se señala que la interoperabilidad está referida a:¹⁴ “La habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes y con la finalidad de obtener beneficios mutuos. La interacción implica compartir información y conocimiento mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de la información y la comunicación”.

A su vez, en los lineamientos que en materia de interoperabilidad se han establecido se señala que esta es entendida como “la capacidad de dos o más sistemas o componentes para intercambiar información y para utilizar la información que ha sido intercambiada”.¹⁵ La interoperabilidad no está referida solo a aspectos técnicos sino que implica también consideraciones funcionales, operacionales, normativas y de política que permiten desarrollar actuaciones coordinadas y cohesionadas entre los organismos del Estado y de la sociedad civil.¹⁶

III. El gobierno electrónico como política de estado

A nivel internacional, la Declaración de Santo Domingo sobre Gobernabilidad y Desarrollo en la Sociedad del Conocimiento de la Organización de Estados Americanos (OEA) del año 2006¹⁷ subrayó la importancia que desempeñan las TIC como herramienta transversal para el logro del desarrollo equitativo y sostenible y el fortalecimiento de la gobernabilidad.

En este documento de política pública se estableció el compromiso de los Estados Miembros de incorporar las TIC en sus planes nacionales de desarrollo, particularmente en

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017. Decreto Supremo 081-2013-PCM. Glosario de Términos. Estándares y Especificaciones de Interoperabilidad del Estado Peruano aprobados mediante Resolución Ministerial 381-2008-PCM, p. 6.

¹⁵ Estándares y Especificaciones de Interoperabilidad del Estado Peruano aprobados mediante Resolución Ministerial 381-2008-PCM, p. 7.

¹⁶ Organización de Estados Americanos. Declaración de Santo Domingo: Gobernabilidad y Desarrollo en la Sociedad del Conocimiento. AG/DEC.46 (XXXVI-O/06). Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 6 de junio de 2006.

los procesos de modernización de las instituciones públicas, para, entre otros temas, propiciar la eficiencia en la gestión y la provisión de servicios en el sector público,¹⁸ así como dedicar especial énfasis a la modernización del Estado a través del diseño e implementación de estrategias de gobierno electrónico con el fin de mejorar la provisión de servicios e información a la población en su conjunto.¹⁹

A nivel nacional, el Acuerdo Nacional no aborda expresamente la temática del gobierno electrónico. No obstante ello, dentro de la Política 24 referida a la “Afirmación de un Estado eficiente y transparente”, se recoge la Política de Estado aplicable en materia de modernización y que es aplicable en el ámbito del gobierno electrónico, de la siguiente manera:²⁰ “Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos”.

En el marco de este compromiso, se señala como acciones a adoptar la siguiente:²¹ “Con este objetivo, el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites [...]”.

Por su parte, la Ley 27658 (Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado), publicada en enero de 2002, declara al Estado Peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, tiene como principal propósito el “[...] mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano”,²² siendo su finalidad fundamental “[...] la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos”.²³

Es en las políticas nacionales en materia de modernización del Estado donde encontramos mayor desarrollo en lo relacionado con el gobierno electrónico.

3.1 Política de Modernización de la Gestión Pública

En la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública actualmente vigente,²⁴ se señala dentro de las principales deficiencias de la gestión pública el hecho que las áreas a cargo de tecnologías de información sean percibidas únicamente como responsables de soporte técnico y no como un área que puede aportar al planeamiento y gestión de las funciones sustantivas de la institución.²⁵

Identificadas las deficiencias, se desarrolla la visión de esta Política como “un Estado moderno al servicio de las personas”.²⁶

¹⁸ Organización de Estados Americanos. Declaración de Santo Domingo. Ítem 2.

¹⁹ Organización de Estados Americanos. Declaración de Santo Domingo. Ítem 3.

²⁰ Acuerdo Nacional. Políticas de Estado.. Política 24.

²¹ *Ibidem*.

²² Ley Marco de Modernización de la Gestión Pública. Ley 27658. Artículo 1.1.

²³ Ley Marco de Modernización de la Gestión Pública. Ley 27658. Artículo 4.

²⁴ Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Decreto Supremo 004-2013-PCM.

²⁵ Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Decreto Supremo 004-2013-PCM. Ítem 1.2.

²⁶ Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Decreto Supremo 004-2013-PCM. Ítem 2.1.

En este contexto, se formula el objetivo general de la Política de Modernización del Estado, el cual está referido a: “Orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país”.²⁷

Dentro de sus objetivos específicos, se incluyen los siguientes:

(i) Implementar la gestión por procesos a efectos de mejorar los procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas.²⁸

(ii) Promover el gobierno electrónico a través del uso extensivo de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como soporte a los procesos de planificación, producción y gestión de las entidades públicas.²⁹

A su vez, dentro de los Principios Orientadores de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, se incluye el siguiente principio:³⁰ “Innovación y aprovechamiento de las tecnologías: Se requiere que las entidades públicas implementen nuevas propuestas de servicios que innoven su gestión para responder mejor a las expectativas de ciudadanos y empresas, incorporando el aprovechamiento intensivo de tecnologías apropiadas”.

En este marco, la Política formula su apuesta central, como la referida a *Una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano*, en el marco de lo cual se señala como uno de los deberes de las entidades públicas el desarrollar y emplear intensivamente TIC que permitan acercar los servicios del Estado a los ciudadanos y empresas.³¹

La Política de Modernización de la Gestión Pública establece 5 pilares y 3 ejes transversales. Uno de los ejes transversales, que cruzan horizontalmente los pilares, es el relativo al gobierno electrónico.



²⁷ Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Decreto Supremo 004-2013-PCM. Ítem 2.3.

²⁸ Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Decreto Supremo 004-2013-PCM. Ítem 2.3. Objetivo Específico 4.

²⁹ Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Decreto Supremo 004-2013-PCM. Ítem 2.3. Objetivo Específico 8.

³⁰ Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Decreto Supremo 004-2013-PCM. Ítem 2.4.

³¹ Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Decreto Supremo 004-2013-PCM. Ítem 3.1.

En el eje transversal de gobierno electrónico se señala que este tema se puede analizar desde la mirada del ciudadano/usuario como desde la mirada interna e institucional.

— Desde la mirada del ciudadano/ usuario, la Política de Modernización del Estado, les toca a las instituciones abordar aspectos de trabajo en las ventanillas únicas de atención al ciudadano o empresas, la definición alrededor de servicios públicos en línea y el aprovechamiento de diferentes canales (presencial, telefónico, virtual, entre otros), permitiendo un mayor acceso a información y a servicios públicos organizados.³²

— En cuanto al enfoque interno, las instituciones públicas pueden aplicar las TIC en distintos ámbitos vinculados a su gestión institucional como son las diversas herramientas de información y de gestión de bases de datos que optimizan las labores, las herramientas para optimizar procesos internos y la interacción e interoperabilidad entre las entidades del sector público.

En este contexto, se indica, se vuelve indispensable articular esta Política Nacional de Modernización con las estrategias y políticas de gobierno electrónico.³³

3.2 Política Nacional de Gobierno Electrónico

La Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017³⁴ estableció entre sus objetivos:³⁵

- Fortalecer el gobierno electrónico en las entidades de la administración pública, garantizando su interoperabilidad y el intercambio de datos espaciales para mejorar la prestación de los servicios brindados por el Estado.
- Garantizar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información en la administración pública mediante mecanismos de seguridad.

Entre los Lineamientos Estratégicos de esta Política se encuentra comprendido el referido a los denominados “e servicios”, el cual está referido a habilitar al ciudadano para que pueda acceder a los servicios públicos por medios electrónicos seguros, a través del uso de su identidad digital, con seguridad, comodidad y satisfacción desde cualquier lugar. Para tales efectos, se necesita de un rediseño de los procesos de las entidades del Estado, así como el aseguramiento de estándares tecnológicos de interoperabilidad (web services).³⁶

3.3 Agenda de Competitividad 2014-2018

En la Agenda de Competitividad 2014-2018, elaborada por el Consejo Nacional de la Competitividad, se incluye una línea de acción referida a las TIC, donde se señala el objetivo de potenciarlas como un impulsor de la eficiencia del Estado y dinamizador de la productividad. La incorporación efectiva de las TIC, se sostiene, es uno de los aspectos esenciales a ser considerados dentro de un enfoque de cambio estructural de los procesos productivos y de desarrollo de la sociedad.³⁷

³² Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Decreto Supremo 004-2013-PCM. Ítem 3.3 Numeral 2.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Aprobada mediante Decreto Supremo 081-2013-PCM.

³⁵ Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017. Decreto Supremo 081-2013-PCM. Numeral 7.

³⁶ Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017. Decreto Supremo 081-2013-PCM. Numeral 8. Literal d.

³⁷ Comisión Nacional de Competitividad. Agenda Nacional de Competitividad 2014-2018, p. 76.

En este contexto, se señala que “La misión en consecuencia establecida en esta Agenda empieza por hacer que las TIC sean utilizadas como uno de los impulsores del desarrollo, potenciando la eficiencia del Estado y el cambio estructural de los procesos productivos y de gestión de todos los sectores hacia la mejora de la productividad y del desarrollo del país”.³⁸

Y es que, según se refiere: “El retraso en el desarrollo del Gobierno Electrónico se convierte en la traba más importante en la digitalización de nuestra economía y una de las fuentes más relevante de ineficiencias y de baja competitividad para nuestro sector productivo”.³⁹

Así, la Agenda de Competitividad vigente establece como meta al 2018 un crecimiento en 500% del uso de servicios en línea, y el 70% de satisfacción y confianza de los ciudadanos sobre estos. Entre las actividades propuestas, la agenda señaló el diseño e implementación de un Modelo de Gestión Integrado de Gobierno Electrónico que comprenda las TIC, interoperabilidad, servicios compartidos y gestión de recursos así como promover el desarrollo de servicios electrónicos a cargo de entidades del Estado.

IV. El mecanismo de la ventanilla única

4.1 Antecedentes a nivel internacional

El mecanismo de Ventanilla Única tiene sus orígenes en el ámbito del comercio exterior. El término “ventanilla única” ha cobrado actualidad en los círculos de la facilitación del comercio. La comunidad comercial apoya con entusiasmo la adopción de una ventanilla única porque permite simplificar radicalmente la interacción con los organismos de control en frontera al rediseñarse todo el aparato de gobierno que interviene en los movimientos transfronterizos de mercancías con el fin de satisfacer las necesidades específicas de las empresas.⁴⁰

Las demoras, trabas o sobrecostos en el proceso de comercialización de mercancías a nivel internacional puede conllevar rezagos en el mercado o incluso la pérdida total del mismo. Por ello, resulta de vital importancia que los países trabajen por mejorar la denominada “facilitación del comercio”. Este concepto fue introducido por primera vez a nivel internacional en el programa de trabajo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la Declaración Ministerial de Singapur de la OMC (1996). Es un concepto central en la gran mayoría de los acuerdos comerciales que busca que los exportadores e importadores se beneficien de procedimientos más ágiles, transparentes y simplificados y que estos no sustituyan en ninguna medida a los aranceles y tarifas que se eliminan.⁴¹

En el año 2005, el Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (Cefact/ONU) emitió una Recomendación y Directrices para el establecimiento de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior.⁴²

³⁸ *Ibíd.*, p. 77.

³⁹ *Ibíd.*, p. 78.

⁴⁰ Organización Mundial de Aduanas (2012). *Cómo construir un entorno de ventanilla única*. Volumen 1. Guía Ejecutiva, p. 6.

⁴¹ Corporación Andina de Fomento. *Ventanilla Única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación exitosa en América Latina*. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva 8/2012, p. 12.

⁴² Comisión Económica para Europa. Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (Cefact/ONU). *Recomendación y Directrices para el establecimiento de una*

En este, se partió de reconocer que en el comercio internacional existe una gran cantidad de requisitos y los costos asociados para cumplirlos que pueden constituirse en un serio obstáculo para el desarrollo del comercio internacional. Una forma de abordar este problema era el establecimiento de una ventanilla única que permita que la información y/o los documentos de carácter comercial se presenten solo una vez y en único lugar. Un servicio de este tipo busca mejorar la eficacia y la rentabilidad de los controles oficiales y permitiría reducir los costos de las administraciones públicas y de los operadores comerciales debido a una mejor utilización de los recursos. La ventanilla única es una aplicación concreta de los conceptos de facilitación del comercio que permite reducir los obstáculos no arancelarios al comercio.⁴³

En este contexto, la Ventanilla Única fue concebida como un servicio que permite a los operadores comerciales presentar la información y documentos en un solo punto de entrada a fin de satisfacer los requisitos normativos relacionados con la importación, exportación y el tránsito. Si la información es electrónica, los elementos de datos específicos solo se deberían presentar una vez. Así pues, la ventanilla única no implica, necesariamente, la aplicación y el uso de TIC sofisticadas, aunque el servicio mejora considerablemente si los gobiernos identifican e implementan las TIC apropiadas para ese fin.⁴⁴

Entre los requisitos previos más importantes para que la implementación de una ventanilla única sea satisfactoria se encuentra la voluntad política del gobierno y el pleno apoyo y la participación de la comunidad comercial. También será necesario desarrollar el marco jurídico básico que brinden confidencialidad y seguridad en el intercambio de información.⁴⁵

Así, el Cefact de las Naciones Unidas recomienda a los gobiernos y las partes que participen en el comercio internacional y en la circulación de mercancías, que⁴⁶

- Consideren activamente la posibilidad de implementar un servicio de ventanilla única en sus países que permita a las partes que participan en el transporte internacional presentar la información y los documentos normalizados en un solo punto de entrada a fin de satisfacer todos los requisitos normativos. Si la información es electrónica, los datos específicos solo se deberían presentar una vez.
- Compartir toda la información sobre transacciones del comercio internacional sobre la base de un marco jurídico que brinde confidencialidad y seguridad en el intercambio de información.
- Establecer un único punto de entrada para difundir o permitir el acceso a la información pertinente a las autoridades.
- Añadir servicios para proporcionar información oficial relacionada con el comercio y recibir pagos en materia de impuestos y otros derechos.

La Corporación Andina de Fomento (CAF), en un documento elaborado en materia de ventanillas únicas de comercio exterior, indicó que esta herramienta, más allá de significar

Ventanilla Única. Para mejorar la eficacia en el intercambio de información entre los operadores comerciales y la administración pública. Recomendación 33. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra, 2005.

⁴³ Cefact/ONU (2005). *Recomendación y directrices para el establecimiento de una Ventanilla Única*. Recomendación 33. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra. Ítem 1, p. 2.

⁴⁴ *Ibidem*, Ítem 2, p. 2.

⁴⁵ *Ibidem*, Ítem 4, p. 2.

⁴⁶ *Ibidem*, Ítem 6, p. 2.

una facilitación de los procesos administrativos de comercio exterior, tiene implicaciones importantes en la interoperabilidad institucional de cada país; por lo cual, se constituye en un instrumento de modernización institucional.⁴⁷

En ocasiones, señala la CAF, las ventanillas únicas son reducidas a una visión simple de simplificación de trámites, pero este mecanismo implica la creación o sustancial modificación de procesos que deben ser simples y eficientes en un apreciable número de entidades sin disminuir sus niveles de control y seguridad. Por ello, a pesar que las ventanillas únicas son un instrumento para la facilitación del comercio, su diseño y puesta en marcha demanda la existencia y condiciones que van mucho más allá de lo meramente procedimental toda vez que tiene la capacidad de afectar la organización misma del aparato estatal y los formatos más tradicionales de la administración pública.⁴⁸

Por su parte, en un documento de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), se señala que “la digitalización de los trámites relacionados con el comercio exterior es un proceso necesario para aquellos países que buscan ser competitivos e insertarse de manera sostenida en el comercio internacional, por lo que la gran mayoría de ellos ha emprendido iniciativas para desarrollar sus propias Ventanillas Únicas de Comercio Exterior [...]”.⁴⁹

Así pues, el mecanismo de ventanilla única en el ámbito del comercio exterior es reconocido como un medio eficaz para simplificar trámites y los procesos que los sustenten y lograr la finalidad de facilitar el comercio, con las consecuencias benéficas que ello significa para los usuarios en términos de costos y celeridad y para el país en su conjunto también.

4.2 Aplicación en el Perú

El mecanismo de ventanilla única, en el ámbito del comercio exterior, también ha sido desarrollado en el Perú.

En el Plan Estratégico Nacional Exportador 2003-2013, dentro de la estrategia sobre trámites y procedimientos administrativos fáciles de usar y ampliamente difundidos, se señaló como propuesta la referida a “establecer ventanillas únicas para todos los trámites que requiere un operador de comercio exterior”.⁵⁰

A su vez, en el Plan Nacional de Competitividad del año 2005,⁵¹ se recogió como una de las acciones a desarrollar la promoción de la simplificación de trámites y la transparencia en las decisiones públicas que permitan la reducción de costos empresariales, especialmente respecto a las normas de ingreso y salida del mercado.⁵²

⁴⁷ Corporación Andina de Fomento. Ventanilla Única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación exitosa en América Latina. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva 8/2012, p. 9.

⁴⁸ Corporación Andina de Fomento. Ventanilla Única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación exitosa en América Latina. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva 8/2012, p. 12.

⁴⁹ Secretaría Permanente. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (2011). *Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (vuce) en América Latina y el Caribe: avances y retos pendientes*. Caracas: SELA, p. 3.

⁵⁰ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Perú: Plan Estratégico Nacional Exportador. Marzo, 2003, p. 39.

⁵¹ Aprobado mediante Decreto Supremo 057-2005-PCM.

⁵² Plan Nacional de Competitividad 2005. Decreto Supremo 057-2005-PCM, p. 10.

Para tal efecto, se estableció el compromiso de hacer un estudio de factibilidad de la creación de ventanillas únicas y con base en ello definir la creación progresiva de un sistema de ventanilla única.

Así, en el año 2006, se crea la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), mediante Decreto Supremo 165-2006-EF, al que posteriormente, en el año 2008, se le dio rango de Ley mediante Decreto Legislativo 1036.

VUCE constituye un sistema integrado que permite a las partes involucradas en el comercio exterior y transporte internacional gestionar a través de medios electrónicos los trámites requeridos por las autoridades competentes para el tránsito, ingreso o salida de mercancías del territorio nacional. De acuerdo con su diseño comprende tres componentes: mercancías restringidas, certificado de origen y servicios portuarios.

Las entidades cuyos trámites integran la VUCE están obligadas bajo responsabilidad del titular del sector, a adecuarlos a sus normas y sistemas, según lo acuerde la Comisión Especial, la cual se encuentra compuesta por 15 entidades públicas, 9 gremios, 1 empresa pública y 1 empresa privada.⁵³

A la fecha, VUCE comprende un total de 219 procedimientos, comprende a más de 21 mil administrados, de las cuales 14 mil son empresas. Su implementación ha significado S/. 26 millones en ahorros generados al evitar desplazamientos, tiempo y papel.⁵⁴

V. Ventanillas únicas ambientales en América Latina

5.1 El caso de Colombia

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, en alianza con el Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones, implementaron la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (Vital), la cual ha sido concebida como un sistema único centralizado, que direcciona y gestiona la información de todos los actores que participan de una u otra forma en los trámites ambientales de ese país.

Este proyecto se enmarcó en el Programa de Renovación de la Administración Pública de Colombia, cuyo objetivo era adecuar las entidades estatales a los requerimientos de un Estado gerencial dentro del cual se encuentra la Estrategia de Gobierno en Línea del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la cual tiene como fin facilitar la interacción constante, eficiente, eficaz y transparente del ciudadano y las empresas con el Estado, a través de las TIC.¹

En Colombia, la evaluación de impacto ambiental se traduce en la Licencia Ambiental como acto administrativo equivalente a la Certificación Ambiental en el caso peruano. Al respecto, la Ley 99 de 1993 estableció las disposiciones generales que regulan el otorgamiento de las licencias y permisos ambientales, estableciendo

⁵³ Decreto Supremo 010-2007-Mincetur, se aprueba el Reglamento para la Implementación de VUCE.

⁵⁴ Recuperado el 19 de mayo de 2015 en <https://www.vuce.gob.pe/eventoVUCE2014/Presentacion_VUCE>.

las competencias para el trámite de otorgamiento de licencias en el Ministerio de Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales y eventualmente en municipios y departamentos por delegación de aquellas.

En particular, se señaló que la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que, de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental.²

Se entiende por Licencia Ambiental en Colombia a la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que esta establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.³

Este concepto, a su vez, fue recogido en la norma que regula el otorgamiento de las Licencias Ambientales en ese país, esto es el Decreto 2820 de 2010. Cabe anotar que en el caso de las licencias ambientales de este país, se hace incidencia al hecho que su otorgamiento se encuentra sujeto a los *requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada*.⁴ Esta característica de la licencia ambiental hace que su naturaleza difiera sustancialmente a la Certificación Ambiental regulada en la legislación peruana donde se encuentra expresamente previsto que ésta no puede ser otorgada de forma condicionada, bajo sanción de nulidad.⁵

Otra particularidad de la regulación Colombiana en materia de licenciamiento ambiental, está referido a lo siguiente:

“La Licencia Ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad autorizada [...]”.⁶

Para tales efectos, la autoridad o autoridades ambientales con jurisdicción en el área del proyecto en donde se pretenda hacer uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables tendrán un término máximo de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la presentación del Estudio de Impacto Ambiental por parte del usuario, para emitir la respectiva opinión sobre este y enviarlo al Ministerio del Ambiente.⁵⁵

Por lo tanto, en Colombia, dentro del procedimiento en el cual se desarrolla la evaluación de impacto ambiental también se evalúa el otorgamiento de los permisos ambientales requeridos para el desarrollo de la actividad.⁵⁶ Al respecto, cabe indicar que si bien

⁵⁵ Decreto 2820, Artículo 24.

⁵⁶ Entre los permisos ambientales que se encuentran comprendidos en el acto administrativo de otorgamiento de la Licencia Ambiental, se encuentran los siguientes:

la norma refiere que estos otros permisos son implícitos a la licencia ambiental, de la revisión de las resoluciones administrativas respectivas, hemos podido constatar que el otorgamiento de los otros permisos se da de manera explícita dentro del acto administrativo a través del cual se emite la licencia ambiental, así como las respectivas condiciones para el otorgamiento de cada uno de los permisos comprendidos en esta.

5.2 El caso de Chile

En el caso de Chile, el producto del proceso de evaluación de impacto ambiental se da a través de la Resolución de Clasificación (equivalente a la Certificación Ambiental, en la legislación peruana).

En lo relativo al otorgamiento de los otros permisos ambientales requeridos para el desarrollo de actividades, la Ley 19.300 estableció como regla general que todos los permisos deben ser otorgados a través del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.⁵⁷

Así, en el Reglamento de la Ley del Sistema de ese país se incluye un listado detallado de los permisos ambientales sectoriales (sean estos puros o mixtos),⁵⁸ que deben ser extendidos en

-
- Concesión de aguas superficiales.
 - Concesión de aguas subterráneas.
 - Vertimientos.
 - Ocupación de cauce.
 - Material de acarreo y de cantera.
 - Aprovechamiento forestal.
 - Emisiones atmosféricas.
 - Residuos sólidos.
 - Manejo y disposición final de material sobrante de excavación.

⁵⁷ Ley 19300, Artículo 8.

⁵⁸ Entre los permisos puros (ambientales), el Reglamento de la Ley señala los siguientes:

- Permiso para el vertimiento en las aguas sometidas a jurisdicción nacional desde naves, aeronaves, artefactos navales, construcciones y obras portuarias.
- Permiso para emplazar instalaciones terrestres de recepción de mezclas oleosas, en los puertos y terminales del país.
- Permiso para la instalación de plantas de tratamiento de instalaciones terrestres de recepción de mezclas oleosas cuyas aguas tratadas sean descargadas en las aguas sometidas a la jurisdicción nacional.
- Permiso para la instalación de un terminal marítimo y de las cañerías conductoras para transporte de sustancias contaminantes o que sean susceptibles de contaminar.
- Permiso para introducir o descargar materias, energía o sustancias nocivas o peligrosas de cualquier especie a las aguas sometidas a la jurisdicción nacional.
- Permiso para realizar actividades de acuicultura.
- Autorización para realizar repoblación y siembra de especies hidrobiológicas con fines de pesca recreativa.
- Permiso para realizar actividades de acuicultura en áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos.
- Permiso para realizar pesca de investigación.

Entre los permisos mixtos (con contenidos ambientales y no ambientales), el Reglamento de la Ley señala los siguientes:

- Permiso para realizar trabajos de conservación, reparación o restauración de Monumentos Históricos; para remover objetos que formen parte o pertenezcan a un Monumento Histórico; para destruir, transformar o reparar un Monumento Histórico, o hacer construcciones en sus alrededores; o para excavar o edificar si el Monumento Histórico fuere un lugar o sitio eriazos.
- Permiso para hacer excavaciones de tipo arqueológico, antropológico y paleontológico.
- Permiso para hacer construcciones nuevas en una zona declarada típica o pintoresca, o para ejecutar obras de reconstrucción o de mera conservación.
- Permiso para el emplazamiento de instalaciones nucleares y radiactivas.
- Permiso para la construcción y operación de depósitos de relaves.
- Permiso para establecer un botadero de estériles o acumulación de mineral.

el Sistema detallando su contenido y requisitos aplicables para cada uno, lo que comprende una totalidad de 50 permisos (20 permisos ambientales puros y 30 permisos mixtos).

De esta manera, la legislación chilena “sin derogar los permisos sectoriales y los procedimientos para obtener los permisos respectivos, los vincula en cuanto a su contenido con la Resolución de Clasificación Ambiental, en el sentido que los primeros no pueden establecer condiciones distintas en materia ambiental a las definidas en la respectiva resolución de calificación ambiental, ni tampoco podrán otorgarse permisos calificados como ambientales por el respectivo reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, si la resolución de calificación ambiental es negativa, y viceversa no podrán denegarse por razones ambientales permisos sectoriales ambientales si la Resolución de Clasificación Ambiental es positiva”.⁵⁹ Así pues, los permisos ambientales siguen siendo otorgados por la autoridad sectorial pero bajo las reglas que se establezcan como producto del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

En el caso de la legislación chilena no se hace referencia expresa al concepto de ventanilla única; no obstante, el concepto es recogido por la doctrina como el Principio de Ventanilla Única o de Unidad de Gestión. Este principio se expresa en dos fases, la primera referida al imperativo de coordinación y de sujeción de todos los órganos sectoriales con competencias ambientales a las decisiones y criterios que en definitiva adopte la autoridad ambiental. La segunda está referida a la garantía a la ciudadanía que las decisiones oficiales en materias ambientales relativas al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental serán las que adopte la autoridad ambiental no pudiendo ser desconocidas o modificadas por otras autoridades en el ejercicio de sus competencias ambientales sectoriales.⁶⁰

Así pues, las autoridades que participan en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental son las autoridades con competencias ambientales y con atribuciones en materia de permisos ambientales respecto del proyecto o actividad en particular.⁶¹ Estas autoridades deben emitir su respectivo informe en un plazo de 30 días a partir de la solicitud respecto de si el proyecto cumple con la normativa de carácter ambiental incluidos los permisos ambientales sectoriales.⁶² Recibidos estos informes, se elaborará el Informe Consolidado de Evaluación,⁶³ el cual debe ser notificado al titular del proyecto a efectos del levantamiento de las observaciones⁶⁴ que se hubieran formulado, lo cual se realiza a través de la presentación de una adenda,⁶⁵ que es remitida a las autoridades sectoriales para su respectiva evaluación.⁶⁶

— Permiso para la aprobación del plan de cierre de una faena minera.

— Permiso para la construcción, reparación, modificación y ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de desagües, aguas servidas de cualquier naturaleza.

— Permiso para la construcción, reparación, modificación y ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de residuos industriales o mineros.

⁵⁹ Volante Gómez, Italo y Vergara Fisher, Javier. “Los principios del derecho ambiental”. Materiales de Lectura del Curso de Derecho del Medio Ambiente. Universidad de Chile, Facultad de Derecho.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Decreto 40, Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Artículo 24.

⁶² Decreto 40, Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Artículo 35.

⁶³ Decreto 40, Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Artículo 37.

⁶⁴ Decreto 40, Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Artículo 38.

⁶⁵ Decreto 40, Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Artículo 39.

⁶⁶ Decreto 40, Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Artículo 40. De ser necesario, el administrado podrá presentar una adenda complementaria en caso se requiriera de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, la cual será objeto de un informe consolidado complementario (Artículo 41).

En este Informe Consolidado contendrá la recomendación de aprobación o rechazo del proyecto, siendo que en caso de aprobación se señalarán las condiciones o exigencias específicas que el titular deberá cumplir para ejecutar el proyecto.⁶⁷ Estas condiciones deben también estar expresamente señaladas en la Resolución de Clasificación Ambiental, lo cual incluye las condiciones bajo las cuales se otorgarán los permisos ambientales sectoriales.⁶⁸

Cabe indicar que en Chile, el procedimiento electrónico es opcional. Al respecto, se ha establecido que si el titular no solicita expresamente que la tramitación no sea electrónica, se requerirá que dentro de 5 días suscriba su presentación, mediante firma electrónica; en caso que no lo efectúe, el respectivo estudio o declaración se entenderá como no ingresado.⁶⁹

VI. La ventanilla única de certificación ambiental

6.1. Antecedentes de la regulación en materia de Evaluación de Impacto Ambiental

La evaluación de impacto ambiental⁷⁰ es una institución reconocida a nivel internacional que busca la prevención y gestión de las probables consecuencias que pudieran derivarse de proyectos de inversión. Sus orígenes se remontan a la Ley de Políticas Ambientales de los Estados Unidos de América del año 1969, luego de lo cual el proceso de evaluación de impacto ambiental, con diversas variantes, se extendió en las diversas normas ambientales de los países y en las salvaguardias ambientales de las entidades financieras internacionales, a nivel global.

En el Perú, la legislación que por primera vez reguló este tema se encontró en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Decreto Legislativo 613 del año 1990). En esta norma se estableció el mandato para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental (EIA), su contenido, pero no se llegó a definir cuál debía ser la autoridad competente en esta materia. Al respecto, como parte de las normas que se dieron a inicios de los años noventa para la promoción de las inversiones, se señaló que eran los sectores responsables de la regulación de las actividades económicas, las autoridades encargadas de la evaluación de impacto ambiental de estas. Este encargo se dio en la Ley Marco para la Crecimiento de la Inversión Privada, Decreto Legislativo 757, del año 1991.

Fue en este marco que los diversos sectores emitieron regulaciones sectoriales en materia de evaluación de impacto ambiental. El primero fue el sector minero a través del Decreto

⁶⁷ Decreto 40, Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Artículo 44, Numeral o.

⁶⁸ Decreto 40, Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Artículo 60, Numeral d.1.

⁶⁹ Decreto 40, Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Artículo 20.

⁷⁰ La evaluación de impacto ambiental puede ser entendida en dos sentidos:

- (i) Evaluación de impacto ambiental como proceso. Comprende los diversos pasos que se requieren dar desde la clasificación de un proyecto a efectos de determinar el tipo de estudio a desarrollar, la elaboración misma del estudio, el procedimiento administrativo aplicable para su revisión por la autoridad competente y la fiscalización de su cumplimiento.
- (ii) Evaluación de impacto ambiental como documento. Está referido al documento que se requiere a efectos de desarrollar el análisis de las consecuencias ambientales de un proyecto de inversión. Este documento contiene una descripción del proyecto, de la línea base, una valoración de los impactos que se habrán de generar en el ambiente como consecuencia del proyecto y un plan de manejo donde se señalen las medidas a adoptar para minimizar los impactos negativos del proyecto y maximizar los impactos positivos de este.

Supremo 016-93-EM, luego el sector hidrocarburos aprobó el Decreto Supremo 046-93-EM; y posteriormente el sector electricidad que aprobó el Decreto Supremo 029-94-EM. Otros, pero no todos los sectores, también aprobaron normas ambientales sectoriales con contenidos, procedimientos y conceptos diversos.

Ante ello, se vio por necesario que se formulara una regulación para dar un tratamiento transversal y homogéneo a este instrumento de gestión ambiental, razón por la cual se aprobó, en abril de 2001, la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Esta norma, cuya vigencia había quedado sujeta a la aprobación de su reglamento por el propio mandato de la norma, fue recién objeto de reglamentación en el mes de septiembre de 2009 mediante Decreto Supremo 019-2009-Minam. Con esta norma reglamentaria quedó establecido el mandato para la adecuación de la normativa ambiental sectorial a la normativa transectorial vigente, proceso en el que nos encontramos a la fecha.

Sin embargo, la tendencia internacional refiere que la función de evaluar los EIA se encuentra a cargo de las autoridades ambientales, mas no así a cargo de las autoridades sectoriales como se había establecido en el Perú. Y es por ello que, luego de un debate al interior del Poder Ejecutivo, se logró el consenso entre las diversas autoridades sectoriales en el sentido que correspondía conferirle al Sector Ambiente la tarea de asumir la evaluación de los EIA. Ello se encuentra así recogido en el Informe de la Comisión Multisectorial creada mediante Resolución Suprema 189-2012-PCM, donde se propone la creación de una entidad a cargo de la revisión y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental Detallados.

De acuerdo a lo señalado por la Comisión Multisectorial, este organismo:

- [...] debiera asumir competencias en función a:
- Etapas preclusivas orientadas a construir capacidades como condición esencial para poder ejercer funciones transferidas.
- Un esquema de transferencia gradual, sustentado en la acreditación de su idoneidad.
- Un Consejo Directivo Multisectorial.
- Un objetivo de actuar bajo el mecanismo de ventanilla única formulando propuestas sustentadas en un análisis de los procedimientos actuales.⁷¹

Como puede verse, en el consenso alcanzado a nivel del Poder Ejecutivo para la creación del Senace ya se señalaba que esta institución debía contar con el mecanismo de ventanilla única para crear una diferenciación en relación con las competencias que en materia de evaluación de impacto ambiental venían siendo ejercidas por las autoridades ambientales sectoriales desde inicios de los años 90, como se ha indicado.

Cabe indicar que el “principio de ventanilla única” fue uno de los temas propuestos desde el año 2000, cuando se discutía la aprobación de la Ley del SEIA. En efecto, en el documento “Evaluación de Impacto Ambiental: Bases para un consenso necesario” se señala que para garantizar la aplicación de este principio se recomendaba (entre otras cosas) incorporar al sistema de evaluación de impacto ambiental las autorizaciones ambientales que requiere el ejercicio de una actividad sujeta a dicho proceso y definir los

⁷¹ Informe de la Comisión Multisectorial creada por Resolución Suprema 189-2012-PCM, p. 24.

procedimientos para que la autoridad competente coordine con las otras autoridades que deben dar opinión sobre el proyecto sujeto al proceso.⁷²

6.2 La Ley de creación del Senace y la Ventanilla Única de Certificación Ambiental

A partir del consenso logrado a nivel multisectorial, el 27 de agosto de 2012, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley 1461/2012-PE, el cual fue aprobado, con modificaciones puntuales, con la promulgación de la Ley 29668 (Ley de Creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - Senace), publicada el 20 de diciembre de 2012.

Con esta norma se modificó el esquema institucional vigente para la aprobación de estudios ambientales⁷³ en nuestro país. En efecto, a partir de la creación del Senace aparece un nuevo actor, el propio Sector Ambiente, como autoridad competente para la revisión y aprobación de Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d) que son los propios de actividades de mayor magnitud.⁷⁴ Esta nueva función ejecutiva a cargo del Senace se suma a la función rectora del SEIA, que sigue estando a cargo del Ministerio del Ambiente, desde la Ley del SEIA del año 2001.

Tomando como referencia el contenido del Informe de la Comisión Multisectorial creada por Resolución Suprema 189-2012-PCM, en la Ley de creación del Senace, se dispone como una de las funciones generales de esta nueva entidad la siguiente:

Artículo 3. Funciones generales

Son funciones generales del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace):

e) Implementar la Ventanilla Única de Certificación Ambiental en los procedimientos de aprobación de Estudios de Impacto Ambiental detallados.

A su vez, en esta ley se hace referencia a este mecanismo en la regulación relacionada a la simplificación de trámites administrativos en materia ambiental. Particularmente, se señala lo siguiente:

Artículo 13. Mecanismos de simplificación de trámites e implementación de Ventanilla Única de Certificación Ambiental

13.1 El Senace busca implementar un único sistema de procedimientos administrativos ambientales que tienda a garantizar inversiones sostenibles a través de la

⁷² Pulgar Vidal, Manuel (2000). *Evaluación de Impacto Ambiental. Bases para un necesario consenso*. Sociedad Nacional del Ambiente, p. 64.

⁷³ De acuerdo con la legislación nacional vigente, los Estudios de Impacto Ambiental pueden ser de tres categorías: Declaraciones de Impacto Ambiental (Categoría I), Estudios de Impacto Ambiental Semi Detallados (EIA-sd) o Estudios de Impacto Ambiental Detallados (EIA-d); en función del mayor riesgo ambiental derivado del proyecto. En el presente documento se hace referencia a los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), en cuyo caso nos referimos de manera indistinta a los EIA-sd o a los EIA-d.

⁷⁴ Cabe indicar que la propia Ley de creación del Senace recoge una excepción a la regla que señala que esta será la entidad encargada de evaluar y aprobar los EIA-d. En efecto, se ha establecido (en el Artículo 1.3 de la Ley de creación del Senace) la posibilidad que los EIA-d puedan ser expresamente excluidos del ámbito de competencias del Senace, para lo cual se deberá emitir un decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, lo que se podrá hacer a propuesta del sector correspondiente en cuyo caso corresponderá que la evaluación de este EIA-d en particular se realice a nivel sectorial.

implementación de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental, sin perjuicio de otras medidas de simplificación que tengan como finalidad que los procedimientos de evaluación de impacto ambiental consideren requisitos racionales y proporcionales a los fines que persigue, sin comprometer la calidad del contenido de los Estudios de Impacto Ambiental.

13.2 Mediante decreto supremo refrendado por el Ministro del Ambiente se establecen las disposiciones necesarias para la efectiva y correcta implementación de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental.

Así, quedó establecido en la misma Ley de creación del Senace que este mecanismo de gobierno electrónico tiene vocación de comprender otros trámites diferentes a la certificación ambiental, esto es, trámites administrativos ambientales o permisos ambientales requeridos para el ejercicio de actividades económicas (sean productivas, extractivas o de servicios). De esta manera, la propia denominación de esta ventanilla única adquiere una dimensión mayor que trasciende a la obtención de la certificación ambiental en particular. No obstante, también debemos reconocer los propios límites de este mecanismo que no podría comprender a todos los permisos (de todo tipo) requeridos para el inicio o desarrollo de actividades económicas en tanto que ello desbordaría el ámbito de las autoridades que ejercen competencias en materia ambiental, en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.⁷⁵

En este mismo sentido, la Ley 30230 (Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país), publicada julio de 2014, incluyó una norma que permite dar los primeros pasos para la integración de permisos ambientales.

En efecto, en el Título II sobre Medidas Administrativas para la Promoción de la Inversión, y en particular en el Capítulo III sobre las Medidas para la Promoción de la Inversión en Materia Ambiental se ha establecido lo siguiente:

Artículo 24.- Eliminación de duplicidades

Mediante decreto supremo refrendado por el Ministro del Ambiente y por el Ministro de Agricultura y Riego se establecerán las disposiciones orientadas a integrar los procedimientos de evaluación y otorgamiento de autorización de desbosque, autorización de vertimientos y reúso de aguas residuales tratadas con instrumentos del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

De esta manera, a la fecha se cuenta con la base legal requerida para lograr la integración de la evaluación de impacto ambiental con otros tres permisos ambientales (dos relacionados con la gestión del agua: autorización de vertimiento de aguas residuales y autorización de reúso de aguas residuales, y uno relacionado con la gestión forestal: autorización de desbosque). La vía natural para realizar la integración de estos permisos es la Ventanilla Única de Certificación Ambiental. Lo que corresponderá ahora desarrollar

⁷⁵ El Sistema Nacional de Gestión Ambiental fue creado mediante Ley 28245 del año 2004 y fue reglamentado en el año 2005 mediante Decreto Supremo 008-2004-PCM. Aun cuando esta norma reglamentaria requiere ser actualizada a efectos de concordarla con el esquema institucional vigente, lo que queda claramente establecido es que el SEIA, es uno de los sistemas funcionales conformantes del SNGA y que se rectoría corresponde al Ministerio del Ambiente. El SNGA comprende a las diversas autoridades que ejercen competencias ambientales en los tres niveles de gobierno.

(a nivel reglamentario) será el mecanismo de coordinación a establecer para definir esta integración, el nivel de información que se deberá incluir en el estudio ambiental y los detalles necesarios para asegurar que se logre el objetivo de dar racionalidad al análisis de la evaluación de impacto ambiental como la oportunidad para realizar la evaluación de otros permisos ambientales.

Cabe señalar que en el procedimiento de evaluación de los EIA-d existen diversas autoridades que intervienen para la emisión del permiso respectivo, más allá de la propia autoridad a cargo de emitir la Certificación Ambiental (Autoridad Competente). En efecto, la Autoridad Competente (que en el caso de los EIA-d, sería el Senace) requiere contar con las opiniones técnicas de entidades que intervienen en el procedimiento sea como opinadores vinculantes o como opinadores no vinculantes.

Son opinadores vinculantes, las siguientes entidades:

— La Autoridad Nacional del Agua (ANA), para la aprobación de estudios de impacto ambiental relacionados con el recurso hídrico.⁷⁶

— El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), respecto de las actividades que se desarrollan en áreas naturales protegidas o su zona de amortiguamiento.⁷⁷

— El Ministerio de Cultura, respecto de los estudios de impacto ambiental de proyectos ubicados en reservas indígenas.⁷⁸

— Respecto de proyectos de infraestructura para el tratamiento y disposición final de residuos generados en el desarrollo de actividades industriales, agroindustriales y similares, si esta se localiza fuera de las instalaciones industriales o productivas, áreas de la concesión o lote del titular del proyecto, la aprobación del estudio ambiental respectivo requerirá la previa opinión favorable de la Dirección General de Salud Ambiental.⁷⁹

Los opinadores no vinculantes, son todas las otras entidades a las que se les requiere la emisión de su opinión técnica, en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.⁸⁰

En el caso de los proyectos que consideren actividades y/o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales renovables agua, suelo, flora y fauna, previamente a su aprobación por la autoridad sectorial competente se requerirá contar con la opinión técnica del Ministerio de Agricultura.⁸¹ En este caso, la opinión técnica es necesaria pero no vinculante.

⁷⁶ Ley de Recursos Hídricos. Ley 29338, Artículo 81. Resolución Jefatural 106-2011-ANA.

⁷⁷ Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. Decreto Supremo 038-2001-AG, Artículo 93.4 y 116. Decreto Supremo que precisa la obligación de solicitar opinión técnica previa vinculante en defensa del patrimonio natural de las Áreas Naturales Protegidas. Decreto Supremo 004-2010-Minam.

⁷⁸ Reglamento de la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial. Decreto Supremo 008-2007-Mimdes, Artículo 35.

⁷⁹ Decreto Legislativo que modifica la Ley General de Residuos Sólidos, Ley 27134. Decreto Legislativo 1065, Artículo 6.

⁸⁰ Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Decreto Supremo 019-2009-Minam. Artículo 17, segundo párrafo.

⁸¹ Decreto Supremo 056-97-PCM. Establecen casos en que aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental y Programas de Adecuación de Manejo Ambiental requerirán la opinión técnica del *Minagri*.

El objetivo es lograr, como primer paso en la implementación de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental, que la relación entre los opinadores que intervienen en el procedimiento de certificación ambiental y la propia autoridad a cargo de la certificación ambiental permita el flujo seguro y adecuado de información contándose con el soporte que daría el sistema informático de manera tal que se logre eliminar las demoras que ocurren en el desarrollo de estos procedimientos en físico, tal como se da en la actualidad.

6.3 Apuntes sobre el diseño estructural de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental

Como se ha señalado anteriormente, la Ventanilla Única de Certificación Ambiental, está concebida como un mecanismo de gobierno electrónico para el desarrollo de los procedimientos de certificación ambiental de los EIA-d, registros ambientales y otros procedimientos administrativos ambientales que se incorporen progresivamente a través de una plataforma virtual que estará a cargo del Senace. A su vez, la Ventanilla Única debería permitir la gestión de información ambiental requerida en el proceso de evaluación de impacto ambiental.

El diseño conceptual, a partir del cual se habrá de formular la arquitectura informática requerida para su implementación requiere avanzar en diversos frentes de manera integrada para lograr el objetivo de llegar a contar con la herramienta y que esta se utilice de manera exitosa para alcanzar la finalidad última de mejorar los servicios al ciudadano en materia de permisos ambientales.

Por tanto, se parte de reconocer que existen problemas relacionados a los procedimientos administrativos en materia ambiental, en general, y problemas particulares relacionados con la evaluación de impacto ambiental, en especial. Entre estos problemas podrían señalarse, de manera genérica, lo relacionado con la demora en la evaluación de los estudios, la cuestionada calidad de la información contenida en estos, la presentación de información abundante que no necesariamente aborda los temas críticos que deben ser objeto de análisis, la falta de un compendio de obligaciones que recojan el resultado del procedimiento de aprobación del estudio desde su versión inicial hasta la versión final de este, luego de haber pasado por la formulación de observaciones sobre su contenido, el lenguaje impreciso que a veces se utiliza en la redacción del estudio y en el procedimiento de evaluación respectivo; entre otros.

Cabe indicar que no se debería esperar que con la implementación de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental todos los problemas existentes en materia de evaluación de impacto ambiental vayan a ser resueltos. En todo caso, sí debe entenderse a este mecanismo como un medio a utilizar para optimizar el procedimiento administrativo en beneficio del usuario del servicio así como también en beneficio de la población del país que ve a la evaluación de impacto ambiental como un medio útil para la prevención de daños ambientales, y los conflictos ambientales que su generación producen.

A continuación, se presentan algunos apuntes de los temas que, en el proceso de diseño de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental, considero que habrán de requerir una especial consideración:

6.3.1 Volúmenes de información

Los sistemas de ventanilla única en el ámbito del comercio exterior, donde se originó este mecanismo, regularmente comprenden procedimientos administrativos, cuyos volúmenes de información son menores comparados al volumen regular que presentan los EIA, particularmente, aquellos referidos a proyectos de mayor magnitud. Los volúmenes de información en los estudios ambientales pueden llegar a ser de tal magnitud que dificulten el encontrar los temas críticos respecto de los cuales debe realizarse el análisis respectivo.

En tal sentido, se hace necesario analizar al detalle cuál es la información idónea requerida para poder llevar a cabo adecuadamente la evaluación ambiental respectiva lo cual significa, por sí mismo, un esfuerzo importante que habrá de partir de la regulación aplicable en materia de términos de referencia del estudio ambiental en tanto esta herramienta estandarizarlos contenidos de dichos documentos.

6.3.2 Firmas y certificados digitales

A través de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental se habrá de realizar procedimientos administrativos en línea, por los medios electrónicos, cuyos resultados deben tener equivalencia legal a los procedimientos que se realizan en físico.

Para tales efectos, se hace necesario que tanto los usuarios como el proveedor del servicio hagan uso de las herramientas legales existentes en materia de gobierno electrónico. Particularmente, me refiero a los certificados digitales que permiten la identificación de una determinada persona a través de un documento electrónico generado y firmado digitalmente por una entidad de certificación.⁸² La firma digital, por su parte, es la firma electrónica que utilizando una técnica de criptografía asimétrica permite que las personas que conocen la clave pública no puedan derivar de ella la clave privada.⁸³ La firma digital generada dentro de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica tiene la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita.⁸⁴ Este es el principio de equivalencia funcional.⁸⁵

El reto consiste, entonces, en diseñar un sistema informático que permita que los actos administrativos que se realicen a través de este tengan los mismos efectos jurídicos que un acto administrativo en papel.

6.3.3 Pagos en línea

A efectos de lograr un procedimiento administrativo con el menor costo posible en términos de tiempo, es recomendable contar con el sistema de pagos del respectivo procedimiento incorporado en el sistema virtual.

Para tales efectos, se requerirá realizar las coordinaciones necesarias con las agencias bancarias a través de las cuales se pueda contar con el servicio, sin que ello signifique un costo que constituya una barrera para el uso de este servicio.

⁸² Ley de Firmas y Certificados Digitales. Ley 27269. Artículo 6.

⁸³ Ley de Firmas y Certificados Digitales. Ley 27269. Artículo 3.

⁸⁴ Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales. Decreto Supremo 052-2008-PCM. Artículo 3.

⁸⁵ Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales. Decreto Supremo 052-2008-PCM. Artículo 5.

6.3.4 Georreferenciación de datos

En el particular caso de la generación de información de línea base, que es información que tiene un correlato territorial, se requerirá hacer uso de las regulaciones en materia de plataformas de datos geoespaciales.

Sobre el particular, nuestro país cuenta con el Portal de la Información de Datos Espaciales (Geoidep), que es un sistema interactivo de información que busca constituirse en la plataforma de integración de datos, servicios y aplicaciones geoespaciales de información territorial del Perú para apoyar la toma de decisiones en la gestión de las entidades públicas del Estado Peruano. Este es un portal administrado por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (Ongei) de la Presidencia del Consejo de Ministros, y cuenta con un Comité de Coordinación. Corresponde a la Ongei, entre otras tareas, recopilar y uniformizar la catalogación de datos, servicios y aplicaciones geoespaciales de información territorial que vienen siendo utilizadas por las entidades públicas a nivel nacional en el marco de sus respectivas competencias.⁸⁶

A efectos de contar con herramientas legales para ejercer esta función, se emitió una norma que estableció lineamientos y el mecanismo para facilitar el acceso e intercambio de información espacial o georreferenciada entre las entidades de la Administración Pública.⁸⁷ Aquí se dispuso que las entidades de la Administración Pública deberán proporcionar la información espacial que posean, en el marco de sus competencias, en atención a los requerimientos de las entidad públicas y que ello deberá hacerse sin costo.⁸⁸

Para tales efectos, dichas entidades deberán generar servicios web interoperables que permitan la transferencia de datos espaciales o alojar en sus páginas web, enlaces (links) de descarga de las capas de información, cuya administración es de su competencia y promover la implementación de sus infraestructuras de datos espaciales como medio fundamental para compartir e intercambiar información espacial.⁸⁹

La implementación de este mecanismo habrá de ser de gran utilidad para el desarrollo de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental, en tanto permitirá el acceso a información georreferenciada requerida para realizar una evaluación ambiental con sustento en la realidad física donde se habrá de realizar el proyecto.

6.3.5 Seguridad de la información

Otro aspecto de importancia en materia de sistemas informáticos es el relativo a la seguridad de la información que sea objeto de transferencia a través del sistema. En tal sentido, el servicio en línea que se busca brindar deberá contar con los mecanismos requeridos para reducir la vulnerabilidad ante amenazas que puedan poner en riesgo la integridad del sistema.

⁸⁶ Decreto Supremo que crea el Portal de la Información de los Datos Espaciales del Perú (Goeidep). Decreto Supremo 069-2011-PCM. Artículos 1, 4 y 5.

⁸⁷ Decreto Supremo mediante el cual se establece el acceso e intercambio de información espacial entre entidades de la Administración Pública. Decreto Supremo 133-2013-PCM. Artículo 1.

⁸⁸ Decreto Supremo mediante el cual se establece el acceso e intercambio de información espacial entre entidades de la Administración Pública. Decreto Supremo 133-2013-PCM. Artículo 5.

⁸⁹ Decreto Supremo mediante el cual se establece el acceso e intercambio de información espacial entre entidades de la Administración Pública. Decreto Supremo 133-2013-PCM. Artículo 4.

La seguridad de la información se define, de acuerdo con lo señalado en la Política de Seguridad de la Información del Ministerio del Ambiente,⁹⁰ como la salvaguarda de la información para su confidencialidad, asegurando que solo quienes estén autorizados puedan acceder a la información; su integridad, asegurando que la información y sus métodos de proceso sean exactos y completos; y, su disponibilidad, asegurando que los usuarios autorizados tengan acceso a la información cuando la requieran.

La indicada Política del Minam, se fundamenta en la “NTP ISO/IEC 27001:2008 EDI Tecnología de la Información Técnicas de Seguridad - Sistemas de gestión de seguridad de la Información – Requisitos”, aplicable a todas las entidades integrantes del Sistema Nacional de Informática, cuyo control deberá ser implementado de acuerdo a las recomendaciones de la Norma Técnica Peruana “NTP-ISO/IEC17799:2007 EDI. Tecnología de la Información”.

A su vez, cabe señalar que en el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales se señala que todo ciudadano tiene derecho al acceso a servicios públicos para la realización de transacciones de gobierno electrónico con las entidades de la Administración Pública como manifestación de su voluntad, a través de medios electrónicos seguros.⁹¹ Los trámites y procedimientos administrativos se entenderán efectuadas de manera segura siempre y cuando sean realizados empleando firmas y certificados digitales emitidos por prestadores de servicios de certificación digital que se encuentren acreditados y operando dentro de la infraestructura oficial de firma electrónica, señala el indicado reglamento.⁹²

Para lograr una correcta implementación de la prestación de servicios de gobierno electrónico a través del empleo de canales seguros, señala el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, es indispensable el desarrollo de un análisis de rediseño funcional y simplificación de procedimientos, trámites y servicios administrativos.⁹³

6.3.6 Estándares de interoperabilidad

Como se ha visto, la esencia del mecanismo de ventanilla única consiste en que sea a través de un único punto de ingreso que el usuario logre la tramitación de un conjunto de trámites que, de otra manera, tendría que solicitar a diversas autoridades por separado con la consiguiente carga de tiempo y costos que ello significa.

En tal sentido, para el diseño estructural de la Ventanilla Única se requerirá considerar de manera central lo relacionado con la interoperabilidad de los sistemas de información de las diversas autoridades intervinientes. Para tales efectos, es necesario contar con un marco legal que propicie esta comunicación fluida entre entidades, ello a partir

⁹⁰ Aprobada mediante Resolución Ministerial 221-21013-Minam. Esta política es de aplicación al Ministerio del Ambiente (Minam) propiamente dicho pudiendo ser utilizada referencialmente por sus organismos adscritos. A su vez, el Minam cuenta con el Sistema de Informática y Tecnologías de la Información, aprobados mediante Resolución Ministerial 085-2012-Minam.

⁹¹ Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales. Decreto Supremo 052-2008-PCM. Artículo 40.

⁹² Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales. Decreto Supremo 052-2008-PCM. Artículo 42.1.

⁹³ Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales. Decreto Supremo 052-2008-PCM. Artículo 44.

de lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444 (en adelante, la LPAG).

En efecto, la LPAG señala que las relaciones entre las entidades se rigen por el criterio de colaboración, sin que ello importe renuncia a la competencia propia señalada por ley.⁹⁴ A su vez, se establece que en atención a dicho criterio las entidades deben:

76.2.2 Proporcionar directamente los datos e información que posean, sea cual fuere su naturaleza jurídica o posición institucional, a través de cualquier medio, sin más limitación que la establecida por la Constitución o la ley, para lo cual se propenderá a la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información, u otros medios similares.

Al respecto, el Decreto Legislativo 1029, norma modificatoria de la LPAG señaló un plazo⁹⁵ para que la Presidencia del Consejo de Ministros estableciera los lineamientos y mecanismos para implementar la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información entre las entidades del Estado, con el fin de hacer efectivo este deber de colaboración.⁹⁶

En cumplimiento a dicho mandato, la Presidencia del Consejo de Ministros aprobó los Lineamientos y mecanismos para implementar la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información entre las entidades del Estado.⁹⁷

En relación con la interoperabilidad a nivel del Estado, los indicados estándares son de aplicación obligatoria de forma progresiva, estando a cargo de la Ongei de la Presidencia del Consejo de Ministros la tarea de supervisar el cumplimiento de las políticas y lineamientos de interoperabilidad.⁹⁸

Dentro de estos estándares se han establecido como políticas generales, entre otras, que el Estado preferirá emplear software libre cuando existan soluciones y componentes en esta tecnología y la libre disponibilidad del código fuente. Asimismo, todas las especificaciones y soluciones informáticas deben estar ampliamente apoyadas por soporte técnico alternativo en el mercado, evitando la dependencia tecnológica y reduciendo los riesgos de su adopción. El criterio de colaboración, se señala, no debe atender contra la calidad del servicio prestado y tampoco debe causar perjuicio a los colaboradores en el sentido de infringir gastos en infraestructura de tecnología informática y telecomunicaciones a efectos de realizar dicha comunicación. Se señala, como política general también, que se adopta un modelo arquitectural de datos del Estado bajo la administración y responsabilidad de la Ongei, y se establece, asimismo, que las entidades del Estado que generen, desarrollen e implementen aplicaciones que incorporen datos espaciales deberán implementar progresivamente estándares que faciliten el intercambio de la información geográfica.⁹⁹

⁹⁴ Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444. Artículo 76.1.

⁹⁵ De treinta días hábiles.

⁹⁶ Decreto Legislativo 1029, Primera Disposición Complementaria y Final.

⁹⁷ Aprobados mediante Resolución Ministerial 381-2008-PCM del mes de noviembre de 2008.

⁹⁸ Estándares y Especificaciones de Interoperabilidad del Estado Peruano aprobados mediante Resolución Ministerial 381-2008-PCM. Ítem 4.4.

⁹⁹ Estándares y Especificaciones de Interoperabilidad del Estado Peruano aprobados mediante Resolución Ministerial 381-2008-PCM. Ítem 5.

Entre los propios estándares y especificaciones de interoperabilidad del Estado Peruano, se establece, entre otras cosas, que la tecnología de *web services* es recomendada como estándar de interoperabilidad entre los organismos.¹⁰⁰

Sobre el particular, cabe señalar que el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales indica que el intercambio de documentos electrónicos tanto al interior de las entidades públicas como aquellos realizados entre entidades requerirá para su validez y, a efectos de gozar del principio de equivalencia funcional, del empleo de firmas y certificados digitales.¹⁰¹

Las entidades de la Administración Pública utilizarán las tecnologías y sistemas para la prestación de sus servicios a los ciudadanos y para sus relaciones con las demás entidades y dependencias del Estado, aplicando medidas informáticas, tecnológicas, organizativas y de seguridad que garanticen la interoperabilidad.¹⁰²

Estos son parte de los aspectos que, se recomienda, sean objeto de consideración en el proceso de diseño de la Ventanilla Única.

6.4 Retos para la implementación de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental

Tomando como referente un estudio elaborado por la Corporación Andina de Fomento en el año 2012,¹⁰³ podemos señalar lo que se consideran podrían ser factores para medir el éxito de una Ventanilla Única en general y de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental, en particular:

6.4.1 Voluntad política

Uno de los ejes de la construcción de la Ventanilla Única se encuentra en la voluntad política. La implementación de este mecanismo y su posterior éxito tiene como base la decisión que tenga el gobierno de impulsar los cambios requeridos en materia institucional, normativa y tecnológica además de asumir los eventuales costos económicos y políticos que puedan surgir de una transformación de esta naturaleza. En efecto, señala la CAF, en este tipo de procesos se requiere de una sólida voluntad política para su concreción y ello está relacionado a la existencia de una fuerte resistencia al cambio tanto en las entidades como en sus funcionarios, por lo que se requiere consolidar dicha voluntad política con una fuente de liderazgo de alto nivel. Estos cambios, refiere el indicado documento, están normalmente precedidos de situaciones críticas en los procesos que generan un ambiente más propicio para el cambio en los actores que participan de este.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Estándares y Especificaciones de Interoperabilidad del Estado Peruano aprobados mediante Resolución Ministerial 381-2008-PCM. Ítem 7. También se señala que los *web services* deberán estar registrados y ubicarse en estructuras de directorio compatibles con el estándar UDDI, que el protocolo SOAP es recomendado para la comunicación entre los clientes y los *web services*, la especificación del servicio deberá utilizar el lenguaje WSDL, y que los *web services* para datos espaciales emplearán los estándares XML y SOAP.

¹⁰¹ Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales. Decreto Supremo 052-2008-PCM. Artículo 54 inciso b.

¹⁰² Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales. Decreto Supremo 052-2008-PCM. Artículo 56.

¹⁰³ Corporación Andina de Fomento. Ventanilla Única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación exitosa en América Latina. Serie de Políticas Públicas y Transformación Productiva 8/2012.

¹⁰⁴ Corporación Andina de Fomento. Ventanilla Única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación exitosa en América Latina. Serie de Políticas Públicas y Transformación Productiva 8/2012, p. 28.

En el caso de la Ventanilla Única de Certificación, el compromiso del más alto nivel se encuentre en primer lugar en la regulación que sobre la materia se encuentra dada en normas con rango de Ley. Asimismo, ello se traduce en la voluntad política expresada por las más altas autoridades del sector y del propio Senace. Al respecto, cabe señalar que el Senace se encuentra regido por un Consejo Directivo en el cual participan los ministros (no sus representantes sino los propios ministros) de los sectores: ambiente, energía y minas, agricultura, salud, producción y economía y finanzas. Sus decisiones reflejan compromisos con respaldo político del más alto nivel.

6.4.2 Coordinación interinstitucional

Una ventanilla única es un mecanismo que, sin perjuicio de cuál sea el modelo adoptado, exige un importante nivel de interacción entre entidades. La toma de decisiones interinstitucionales en la administración pública, señala la CAF, es uno de los procesos con mayores probabilidades de aparición de “fallas de gobierno”.¹⁰⁵ Y es que se deben hacer confluir en un mismo proceso la acción de varias entidades con objetivos, especialidades, tiempos e intereses distintos entre sí.

De acuerdo con lo señalado por la CAF respecto de la implementación de ventanillas únicas en el ámbito del comercio exterior, el obstáculo fundamental que tuvieron que enfrentar fue la presencia de múltiples resistencias institucionales al cambio funcional requerido. En tal sentido, se indica, es indispensable que la nueva estructura coordinada cuente con un basamento normativo sólido que contenga las condiciones de operación y los mecanismos o canales de la información entre las instituciones.¹⁰⁶

6.4.3 Marco legal

La construcción de la Ventanilla Única, señala la CAF, tiene como requisito fundamental la construcción o consolidación de un marco legal que proporcione las bases sobre las cuales las instituciones definan el alcance y naturaleza de accionar en el instrumento, con claridad para todos los agentes.

La CAF señala que, aun cuando las normas formales puedan establecer plazos cortos por acción de la voluntad política, el cambio institucional que la implementación de la ventanilla requiere, enseña que ello comprende un proceso gradual que exige esfuerzos por parte de las entidades y agentes, siendo que las normas “informales” asociadas a las costumbres, tradiciones y códigos de conducta son más difíciles de cambiar. Por tal razón, sugiere la CAF, es recomendable que a la par de la definición del marco legal formal se adelanten acciones para acompañar también las normas informales.

En el caso de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental, tal como se ha indicado anteriormente, la propia Ley de creación del Senace autoriza a que mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro del Ambiente se establezcan las disposiciones

¹⁰⁵ En este caso, en el documento de la CAF se hace referencia a la siguiente fuente: Lerda, J; Aquatella, J. y Gómez J (2003). *Integración, coherencia y coordinación de Políticas Públicas Sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscales y ambiental)*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo 76. Lima: Cepal.

¹⁰⁶ Corporación Andina de Fomento. Ventanilla Única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación exitosa en América Latina. Serie de Políticas Públicas y Transformación Productiva 8/2012, p. 34.

necesarias para la efectiva y correcta implementación de esta.¹⁰⁷ Para efectos del desarrollo de esta regulación, el Senace deberá desarrollar los mecanismos de coordinación necesarios con las entidades con las que habrá de requerir interoperar a efectos de asegurar el éxito del intercambio adecuado de información en el marco de la Ventanilla Única.

6.4.4 Modelo de operación

Se requiere definir el modelo de operación de la Ventanilla Única a implementar a efectos de realizar los arreglos institucionales requeridos. Al respecto, la CAF hace referencia a los modelos aplicables en el ámbito del comercio exterior.¹⁰⁸

En tal sentido, y ya en el ámbito de la gestión ambiental, el éxito del mecanismo de Ventanilla Única se relaciona con la identificación clara y detallada de los procesos involucrados así como de las entidades intervinientes, sus competencias y su nivel de interrelación o interoperabilidad tanto funcional como también semántica.

6.4.5 Solución tecnológica

Las tecnologías a ser utilizadas para el intercambio de datos e información entre las partes interesadas constituyen también un aspecto necesario en la búsqueda del éxito del mecanismo de Ventanilla Única. La efectiva formación y transferencia de datos, señala la CAF, requiere de una infraestructura de tecnologías de información común que soporte la transmisión segura y fiable de los documentos. Las decisiones sobre el tipo de servicio que se desea ofrecer por parte de la administración pública enfrentan restricciones presupuestales en la adquisición y mantenimiento del soporte tecnológico. Esta restricción adquiere una importante dimensión si se tiene en cuenta que una vez adoptada una u otra opción tecnológica dependerá de ella la posibilidad de garantizar la total seguridad y compatibilidad entre todas las entidades participantes y una eventual falla llevaría a la necesidad de cambiar parte o la totalidad del soporte tecnológico en una o más entidades, con las graves consecuencias que ello puede significar.¹⁰⁹

En tal sentido, es necesario adoptar las previsiones necesarias para que el soporte tecnológico a utilizar sea adecuado al objetivo que se desea alcanzar y permita viabilizar la interoperabilidad tecnológica requerida entre las diversas autoridades participantes en la Ventanilla Única.

VII. A modo de conclusión

1. La Ventanilla Única de Certificación Ambiental constituye un mecanismo de gobierno electrónico a través del cual se busca facilitar el logro del objetivo de una evaluación de

¹⁰⁷ Ley de Creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace), Ley 29968, Artículo 13.2.

¹⁰⁸ Corporación Andina de Fomento. Ventanilla Única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación exitosa en América Latina. Serie de Políticas Públicas y Transformación Productiva 8/2012, p. 29.

¹⁰⁹ Corporación Andina de Fomento. Ventanilla Única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación exitosa en América Latina. Serie de Políticas Públicas y Transformación Productiva 8/2012, p. 38.

impacto ambiental con adecuado sustento técnico y con la participación oportuna de las autoridades involucradas, que permita la optimización de los tiempos y requerimientos de información necesarios para tal efecto.

2. Este mecanismo que por mandato legal ha sido asignado al recientemente creado Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace), y se requerirá de la participación de diferentes actores públicos que actualmente participan en el proceso de emisión de opiniones y también de aquellas autoridades a cargo de la emisión de permisos ambientales, algunos de los cuales ya han sido priorizados por norma con rango de ley a efectos de su integración con la evaluación de impacto ambiental.

3. La Ventanilla Única de Certificación Ambiental se encuentra en proceso de diseño conceptual a efectos de contar con la herramienta informática requerida, para lo cual corresponde revisar la experiencia adquirida en el ámbito del comercio internacional que es donde nació este mecanismo como un medio de facilitación del comercio exterior.

4. En el presente artículo se presentan aspectos temáticos a ser tomados en consideración en la etapa de diseño estructural del mecanismo así como se presentan alcances de algunos de los aspectos a tomarse en cuenta para medir el éxito de su implementación con miras a tomar las provisiones requeridas para el logro de tal objetivo.

Bibliografía

CEFACT/ONU. Recomendación y Directrices para el establecimiento de una Ventanilla Única. Recomendación N°33. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra. 2005.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Bases para una Estrategia Interamericana de Interoperabilidad. Buenos Aires, 2010.

CEPAL. Naciones Unidas. Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe. Versión 3.0. Setiembre de 2007.

Corporación Andina de Fomento. Ventanilla Única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación exitosa en América Latina. Serie de Políticas Públicas y Transformación Productiva N°8/2012

Naciones Unidas. Estudio sobre Gobierno Electrónico 2012. Departamento de Economía y Asuntos Sociales. New York, 2012.

Organización Mundial de Aduanas. Cómo construir un entorno de ventanilla única. Volumen 1. Guía Ejecutiva. 2012.

Pulgar Vidal, Manuel. Evaluación de Impacto Ambiental. Bases para un necesario consenso. Sociedad Nacional del Ambiente. 2000.

Salazar Solís, Luis Adrián. "Ventanilla única de gobierno electrónico". Colección documentos de trabajo sobre e-Gobierno.. 2006. Red de Líderes de Gobierno Electrónico de América Latina y El Caribe. Red GEALC.

Secretaría Permanente. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE) en América Latina y el Caribe: avances y retos pendientes. Caracas, Venezuela. 2011

Volante Gómez, Italo y Vergara Fisher, Javier. Los Principios del Derecho Ambiental. Materiales de Lectura del Curso de Derecho del Medio Ambiente. Universidad de Chile, Facultad de Derecho.