

Certificación ambiental para la construcción: TAREAS PENDIENTES*

ANDRÉS MEDINA** Y RAFAEL VERA TUDELA***

La certificación ambiental es necesaria y deseable para el desarrollo sostenible de la actividad de construcción. Sin embargo, ésta puede ser una restricción para la inversión inmobiliaria si no se establece un proceso eficiente, predecible, razonable y transparente.

** Supervisor Senior del Departamento de Políticas del Sector Real del BCRP.
andres.medina@bcrp.gob.pe

*** Jefe del Departamento de Políticas del Sector Real del BCRP.
rafael.veratudela@bcrp.gob.pe

* Se agradece los comentarios de Guido Valdivia del Instituto Ciudades Siglo XXI, y de Richard Chang de la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO). Sin embargo, las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de los autores.

CLIMA DE NEGOCIOS Y OBTENCIÓN DE PERMISOS PARA LA CONSTRUCCIÓN

El sector construcción registró un importante dinamismo en el período 2001-2011, con una tasa de crecimiento promedio anual de 8,3 por ciento, superior a la correspondiente al PBI (5,8 por ciento). No obstante, existen factores de riesgo que pueden afectar el mantenimiento del elevado dinamismo del sector en el mediano plazo.

Diversos estudios de competitividad internacional señalan que el costo y la duración de diversos trámites burocráticos limitan el clima de negocios en el Perú. En particular, el Reporte Doing Business 2012 (Banco Mundial, 2011) indica que la obtención de permisos para la construcción es un obstáculo mayor para la generación de negocios en el Perú: nuestro país se ubica en el puesto 101 de un total de 183 países en términos de flexibilidad regulatoria en este tópico. Entre otros aspectos, para un caso referencial seleccionado, destaca negativamente el elevado número de trámites (16, puesto 103) y el tiempo invertido (188 días, puesto 108) para obtener permisos para la construcción¹.

Esta carga burocrática, si bien no obstaculiza por completo el desarrollo de proyectos inmobiliarios, afecta en forma significativa la expedición de permisos de construcción (habilitación urbana y edificación), con el consecuente impacto en los costos de financiamiento de los proyectos y, finalmente, en la oferta y en los precios de las viviendas. Entre los diversos aspectos a mejorar en materia de simplificación administrativa del sector construcción, este artículo aborda específicamente los procedimientos relacionados con la certificación ambiental para la construcción mayor en zonas urbanas y propone medidas para mejorar la regulación de este tópico.

ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL PARA EL SECTOR CONSTRUCCIÓN

Dependiendo de las características de los proyectos inmobiliarios, los requisitos para la obtención de una licencia de habilitación urbana o de edificación de residencias multifamiliares, complejos comerciales o industriales, entre otros, pueden incluir la certificación ambiental del proyecto, lo que implica la aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). El EIA para proyectos de construcción constituye la evaluación de la forma en que un proyecto de habilitación urbana o de edificación influirá en el entorno, durante su etapa de funcionamiento, así como de las acciones de mitigación a realizar. De esta forma, los EIA para proyectos de construcción enfatizan en la práctica la evaluación de los impactos (por ejemplo,

Las limitaciones de los procesos de certificación ambiental, si bien no obstaculizan la ejecución de proyectos inmobiliarios, los retrasan varios meses con el consecuente impacto sobre los costos de financiamiento

generación y mitigación de polvo, desechos, ruido y vibración) y sus medidas de mitigación, durante el proceso de habilitación urbana o de edificación.

El marco normativo que regula la certificación ambiental de proyectos de construcción está dado por las siguientes tres normas:

• Reglamento Nacional de Edificaciones²

Norma los criterios y requisitos mínimos para el diseño y ejecución de las habilitaciones urbanas y las edificaciones. Este Reglamento elaborado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA) establece explícitamente casos específicos para los cuales se exige la presentación de EIA³. No obstante, dado que este Reglamento establece requerimientos mínimos para los proyectos de construcción y que la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental es la norma rectora en esta materia en el país, los proyectos que requieren EIA no se circunscriben necesariamente a lo dispuesto por el Reglamento Nacional de Edificaciones.

• Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones⁴

Define cuatro modalidades para la obtención de licencias de habilitación urbana o de edificación (A, B, C o D). Entre ellas, las modalidades C y D comprenden habilitaciones o edificaciones de mayor envergadura, a las cuales se les exige un mayor número de requisitos que pueden incluir la aprobación de su respectivo EIA,

¹ Caso: edificación de un almacén tipo de 1300 metros cuadrados de área construida, entre otras características.

² Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (julio 2006).

³ Entre otros, gran y mediana industria cuya operación produzca residuos que tenga impacto sobre el medio ambiente, terminales terrestres de transporte y edificaciones de recreación y deporte para más de 3 mil ocupantes.

⁴ Ley N° 29090 (setiembre 2007), modificatoria (Ley N° 29476, diciembre 2009), Reglamento (Decreto Supremo N° 024-2008-VIVIENDA, setiembre 2008) y modificatoria (Decreto Supremo N° 003-2010-VIVIENDA, febrero 2010).

CUADRO 1 ■ **Proyectos de los sectores vivienda, urbanismo, construcción e industria: Autoridades competentes**
(Resolución directoral n° 157-2011-MINAM)

Vivienda y Urbanismo - Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

1. Habilitaciones residenciales y habilitaciones urbanas de Uso Mixto Tipo 4.
2. Viviendas multifamiliares y/o conjuntos residenciales proyectados en zonificación de alta densidad igual o mayor a 2 250 mil habitantes por hectárea.
3. Desafectación de áreas destinadas para parques metropolitanos y/o parques zonales.

Construcción - Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

4. Edificaciones de estacionamiento que cuenten con un área construida mayor a 3 mil metros cuadrados (modalidad C).
5. Proyectos que comprenden sólo actividades de demolición de edificaciones correspondientes a los subsectores de Vivienda y Construcción del presente listado del sector Vivienda.
6. Otros (asignados provisionalmente): Infraestructura para servicios públicos de alta densidad: colegios, universidades, centros penitenciarios, coliseos y estadios, centros cívicos, museos, centros y campos deportivos, de recreación, de cultura y otros de naturaleza similar o conexas.

Industria - Ministerio de la Producción

7. Complejos comerciales con una superficie superior a 2 500 metros cuadrados y con densidad neta promedio de 1 500 habitantes por hectárea.

de conformidad con el Reglamento Nacional de Edificaciones y sujeto a lo establecido por la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su Reglamento.

• **Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**⁵

Regula, de forma general, los requisitos para la obtención de certificaciones ambientales para diversas actividades que pueden tener efectos significativos sobre el medio ambiente. La Ley dispone que su ámbito de aplicación comprende "(...) las políticas, planes y programas de nivel nacional, regional y local que puedan originar implicaciones ambientales significativas; así como los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que impliquen actividades, construcciones, obras, y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impacto ambientales negativos significativos (...). El Reglamento señalará los proyectos y actividades comerciales y de servicios que se sujetarán a la presente disposición".

Los proyectos sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental deben ser clasificados por las autoridades competentes en una de las siguientes categorías:

- a. **I-Declaración de Impacto Ambiental**, cuando se prevé la generación de impactos ambientales negativos leves.
- b. **II-Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado**, cuando se prevé la generación de impactos ambientales negativos moderados, cuyos efectos pueden ser minimizados o

eliminados a través de medidas de relativa fácil aplicación.

- c. **III-Estudio de Impacto Ambiental Detallado**, cuando se prevé la generación de impactos ambientales negativos significativos, que requieren un análisis más exhaustivo para revisar impactos y proponer medidas de manejo ambiental relacionadas.

Los criterios para la categorización del tipo de EIA, así como la información requerida para los estudios de las Categorías II (EIA Semidetallado) y III (EIA Detallado) son delineados, pero no limitados, por el Reglamento de la Ley. Para el caso de las actividades de construcción, el Cuadro 1 muestra



Las medidas para facilitar el desarrollo y la evaluación de los EIA para proyectos de construcción deben orientarse hacia la reducción efectiva de plazos, la generación de mayor predictibilidad del proceso y la unificación del marco legal



⁵ Ley N° 27446 (abril 2001), en adelante, la Ley modificatoria (Decreto Legislativo N° 1078, junio 2008), Reglamento (Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, setiembre 2009; y Resolución Directoral 157-2011-MINAM, julio 2011).

un listado seleccionado de los proyectos que actualmente requieren EIA y las respectivas autoridades competentes para su evaluación y aprobación⁶.

LIMITANTES RELACIONADOS CON LA CERTIFICACIÓN AMBIENTAL PARA EL SECTOR CONSTRUCCIÓN

La actividad inmobiliaria formal en el Perú se ve afectada por trabas relacionadas con la exigencia de presentación de EIA para la obtención de permisos de edificación y/o habilitación básicamente urbanas debido a tres razones principales:

a. Plazo prolongado: El proceso tiene tres etapas (clasificación, evaluación y certificación) y, si bien tiene un plazo legal de hasta 120 días hábiles (si no hubiese observaciones), en la práctica, puede demorar hasta 10 meses aproximadamente (ver Flujograma 1).

Clasificación: Hasta 30 días hábiles, ampliables. A pesar de que los impactos ambientales de la edificación urbana son estándar, que los estudios base para la categorización son elaborados por consultores acreditados y que la mayoría de proyectos de construcción son en la práctica clasificados en la Categoría II (EIA Semidetallado), la autoridad competente utiliza este plazo para evaluar exclusivamente la

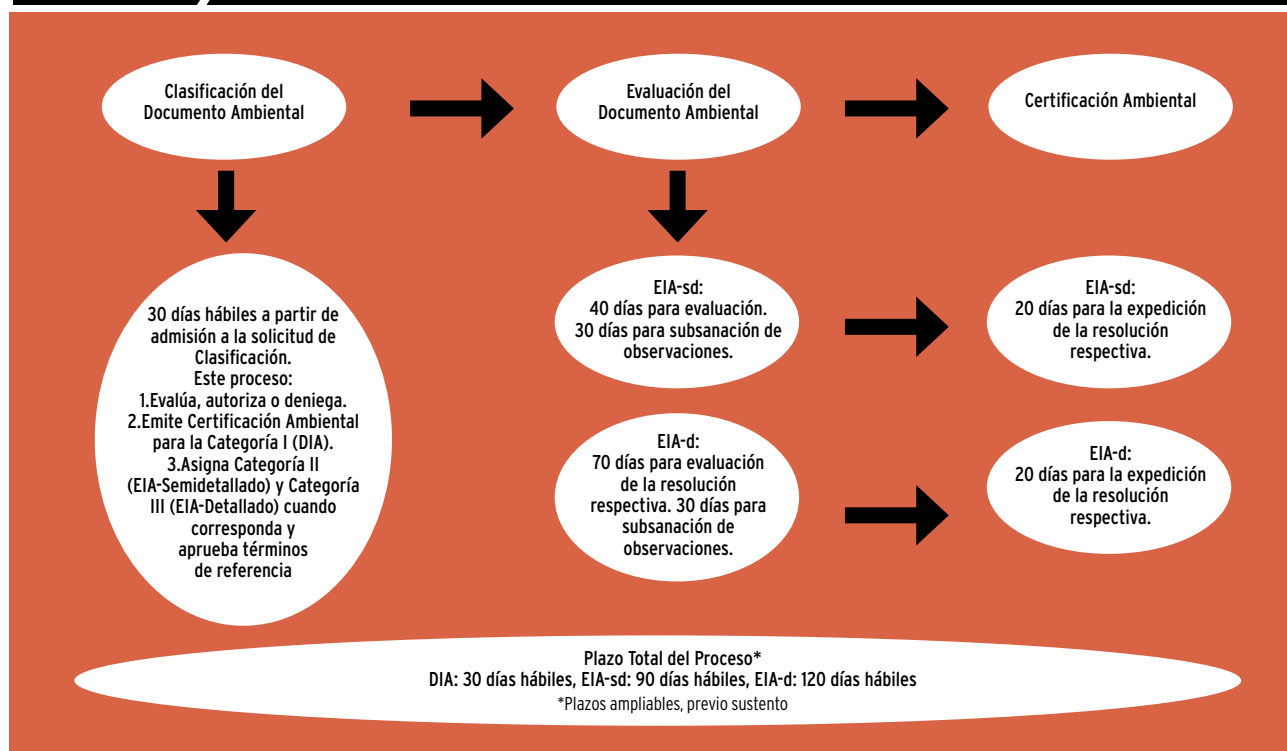
solicitud de categorización y, a partir de ello, definir el tipo de estudio ambiental que se requerirá a la empresa constructora.

Evaluación: Hasta 100 días hábiles, ampliables. Una vez que la autoridad competente clasifica el proyecto y aprueba los términos de referencia del EIA que corresponda (Categorías II, EIA Semidetallado o III, EIA Detallado), la empresa constructora encarga a un consultor acreditado la elaboración del EIA que se presentará a la autoridad competente para su evaluación. Dada la naturaleza de los impactos ambientales típicos del proceso de construcción y que sus medidas de mitigación son estándar, no resulta razonable establecer términos de referencia y acciones de mitigación específicas para cada proyecto inmobiliario que se presente para certificación ambiental. Más aún si el estudio ha sido realizado por consultores registrados por la autoridad competente.

Certificación: 20 días hábiles, ampliables. Posterior a la evaluación, la autoridad competente requiere este plazo para la expedición de la resolución respectiva.

b. Discrecionalidad: Existe margen discrecional de la autoridad competente para categorizar el tipo de estudio y, principalmente, para precisar el alcance e

FLUJOGRAMA 1 ■ Proceso de certificación ambiental



FUENTE: MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO.

⁶ Listado actualizado por la Resolución Directoral 157-2011-MINAM (Julio 2011). Previo a la dación de esta norma, entre otros aspectos, para el caso de viviendas multifamiliares y/o conjuntos residenciales no se establecía un límite cuantitativo, por lo que la decisión respecto al requerimiento de EIA presentaba un grado de discrecionalidad. En este sentido, este listado actualizado constituye una mejora con respecto a la regulación previa.

información requerida en el EIA. Si bien hay lineamientos generales, no existen criterios específicos de aplicación estándar a los procesos de construcción urbana, por lo que los procedimientos para la certificación ambiental no son completamente predecibles. Es decir, los requerimientos para la aprobación del EIA no se limitan a los criterios generales de la normativa pues se puede solicitar información adicional no predecible.

- c. **Dispersión legal:** Los tres marcos legales relevantes para la certificación ambiental de proyectos de construcción no están integrados, lo que genera una dispersión que no contribuye a una mayor transparencia que facilite el desarrollo de los negocios. Sin embargo, se precisa que la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental dispone que, en materia ambiental, el Ministerio del Ambiente (MINAM) resuelve casos de vacíos, superposición, duplicidad con otras normas.

APRECIACIONES FINALES Y MEDIDAS DE POLÍTICA

Los EIA son necesarios y deseables para el desarrollo sostenible de la actividad de construcción. Sin embargo, estos pueden ser una restricción para la inversión inmobiliaria si no se establece un proceso eficiente, predecible, razonable y transparente. Las limitaciones referidas, si bien no obstaculizan la ejecución de proyectos inmobiliarios, los retrasan varios meses con el consecuente impacto sobre los costos del financiamiento, y finalmente, sobre la oferta y precios de las viviendas.

Por ello, con el objeto de mejorar los trámites de certificaciones ambientales para la construcción, entre las medidas que se pueden evaluar e implementar se tiene:

- Definición precisa por parte de VIVIENDA, órgano rector de las habilitaciones urbanas y edificaciones, de los criterios para la categorización del EIA y de los términos de referencia estandarizados según categoría de estudio.
- Bajo el criterio de que los proyectos de construcción urbana comparten características comunes y técnicas estándar, precisión determinada por parte de VIVIENDA de las acciones específicas de mitigación de los impactos ambientales a incluir en los EIA, según categoría de estudio (por ejemplo, requerimientos mínimos para el tratamiento del polvo y reducción de ruidos).
- Clasificación realizada ex-ante por una empresa consultora ambiental (verificación del cumplimiento del listado de los términos de referencia estandarizados) que se encuentre registrada por la autoridad competente, circunscribiéndose ésta a la evaluación del EIA definitivo. Con el fin de evitar conflictos de interés y generar incentivos para una elaboración eficiente y expeditiva de

EIA, puede considerarse que la empresa consultora sea responsable solidaria frente a un posible incumplimiento del EIA.

- Procedimiento *fast-track* para las empresas constructoras con experiencia relevante demostrable.
- Inclusión de los procesos de evaluación de EIA para la habilitación y edificación dentro de los alcances del silencio administrativo positivo, acotado para proyectos cuyo valor y/o área construida no supere umbrales definidos técnicamente. Según la normativa vigente (artículo 34° de la Ley No 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General), todos los procesos en materia ambiental tienen silencio administrativo negativo: si no existe resolución aprobatoria en el plazo legal, se mantiene en calidad de no aprobado y se extiende el plazo. La excepción se fundamenta en que los efectos ambientales de la construcción urbana difieren significativamente de los impactos ambientales de, por ejemplo, proyectos mayores de actividades extractivas.
- Fortalecimiento de las capacidades de las autoridades competentes (actualmente, VIVIENDA y PRODUCE) para la evaluación ambiental, la supervisión y la fiscalización efectiva de los proyectos de construcción.
- Sujeto a la inversión en la formación y el fortalecimiento de capacidades en los gobiernos municipales, establecimiento formal de un mecanismo de Ventanilla Única Municipal para la obtención de licencias de habilitación urbana y de edificación. Ello supone que las municipales sean la autoridad competente para la certificación ambiental de los procesos de construcción.
- Posterior a la certificación ambiental, estricta fiscalización de oficio por parte de los gobiernos municipales del cumplimiento de las medidas de mitigación de impacto ambiental durante la etapa de construcción.
- Integración y concordancia de las exigencias sobre los EIA de los tres marcos reglamentarios para aumentarla transparencia.
- En una perspectiva de mediano plazo, y condicionado a un estricto control de fiscalización de oficio durante la etapa de ejecución de obras, implementación expeditiva de certificaciones ambientales para todo proyecto mediante la presentación del correspondiente EIA y de una declaración jurada de compromiso de mitigación de los impactos ambientales. Esta medida requiere la definición precisa de los términos de referencia estandarizados de los EIA y puede complementarse con la presentación de una carta fianza por parte de la empresa constructora y con la suspensión efectiva de obras en caso de irregularidades del EIA o incumplimiento de los compromisos de mitigación de impacto ambiental. ■