



INFORME

**COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY 3941/2014-PE “LEY DE PROMOCIÓN DE LAS
INVERSIONES PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN LAS
ZONAS DE EXCLUSIÓN SOCIAL”**

Programa Gestión Socio - Ambiental e Inversiones

**DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
DAR**

Noviembre de 2014

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY 3941/2014-PE “LEY DE PROMOCIÓN DE LAS INVERSIONES PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN LAS ZONAS DE EXCLUSIÓN SOCIAL”

Los siguientes comentarios al proyecto de Ley 3941/2014-PE se centran en las modificaciones al marco legal para la evaluación de impactos ambientales, manejo de residuos sólidos, protección de derecho de vía, y servidumbres, los cuales presentan aspectos positivos y aspectos preocupantes.

De manera general, podemos señalar los aspectos positivos del proyecto de ley:

- Se propone que **una institución independiente de los sectores que promueven la inversión [el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)]** se encargue de la clasificación de los estudios ambientales por la significancia de los impactos¹ (categoría I, II y III) y de la evaluación de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA), Estudios de Impacto Ambiental Detallados (EIA-d) y Semidetallados (EIA-sd), y demás instrumentos de gestión ambiental complementarios, pues la faculta para que asuma progresivamente estas funciones (Segunda Disposición Complementaria Transitoria). El proyecto normativo propone que el SENACE pase de ser un *organismo público técnico especializado* [ver la Ley de creación del SENACE - Ley N° 29968] a autoridad competente (numeral 4.1 de artículo 4° del proyecto de Ley) siendo preocupante que la institucionalidad del SEIA cambie en función de una Ley de promoción de inversiones y no de una estrategia para el fortalecimiento de la gestión ambiental como política pública. Finalmente, es importante señalar que la centralización la certificación ambiental de los proyectos de alcance nacional o multirregional, demandará del Estado recursos técnicos y financieros que no habrían sido internalizados en el análisis costo beneficio de las medidas.
- Si bien se ampliarían las funciones del **SENACE** para la administración **de las Líneas de Base de EIA** detallados y semi-detallados aprobados en el marco del Registro de Administrativo de Certificaciones Ambientales a su cargo y para el otorgamiento de la **Certificación Ambiental Integrada** a través de la **Ventanilla Única de Certificación Ambiental** que podría contribuir a agilizar los trámites para la aprobación de los proyectos inversión (Capítulo II y III), es necesario tomar en cuenta (i) **que las Líneas de base necesariamente deben ser actualizadas**; (ii) la ventanilla única requiere una discusión mayor de cara a la modernización del Estado que no solo establezca procedimiento comunes, sino que conduzca al administrado a contar con procedimientos unificados, evitando discrecionalidades. En se sentido, es necesario que el proyecto y sus componentes cuenten con información a un nivel de detalle suficiente para gestionar los permisos correspondientes por esa única ventanilla; y (iii) Se recuerda que todo proyecto tiene un componente técnico (ingeniería) y un componente ambiental; por tanto es necesario revisar y determinar qué trámites corresponden a cada uno.
- Si bien se facilitaría a los administrados el seguimiento de las opiniones técnicas y autorizaciones brindadas por la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado Peruano (SERNANP) al integrarlas al **Servicio de Evaluación Ambiental en Línea (SEAL)** implementado por el Ministerio de Energía y Minas

¹ Los Reglamentos ambiental sectoriales que se adecuen al SEIA pueden establecer la Clasificación Anticipada

(Quinta Disposición Complementaria Transitoria), es necesario que se incluyan las opiniones de otros sectores (MTC, MINAGRI, MINCU, entre otros), respondiendo a un proceso de modernización del Estado que necesariamente debe de estar articulado.

- Promoverá la **recuperación de espacios ocupados por terceros ilegalmente en los Derechos de Vía** y evitará futuras invasiones a través de la disposición sobre declaratoria de interés nacional para su protección. Esto además, tendría un efecto positivo para las inversiones y sus posibles desarrollos o ampliaciones, respetando las condiciones en las se otorgan concesiones (artículo 27° y ss del Capítulo II Protección de Derecho de Vía [DDV] y Localización de Área), siempre y cuando se respeten los derechos al territorio de los pueblos indígenas y comunidades campesinas.

Entre los aspectos preocupantes tenemos:

ZONAS DE MAYOR EXCLUSION SOCIAL

- No se han definido las zonas de mayor exclusión: Los alcances del concepto debería estar claramente definidos, el criterio para definir o delimitar las zonas correspondientes y la presentación del ámbito geográfico correspondiente (zonas específicas).

USO COMPARTIDO DE LÍNEA BASE

- La utilización de información secundaria para la elaboración de la Línea de Base está prevista en el marco del SEIA: esta, efectivamente puede provenir de otras líneas de base de proyectos que se ubique en el área de influencia directa que se está elaborando, precisando la fuente de información correspondiente. No obstante, **la información de líneas de base necesariamente debe ser actualizada** a efectos de presentar las condiciones actuales del área de influencia en donde se ubica el proyecto (En el Anexo I Definiciones, del reglamento de la Ley del SEIA se indica: *Línea base: Estado actual del área de actuación (...)*). Por lo indicado, es necesario eliminar la figura de uso automático compartido de las líneas de base.
- Promover Líneas de Base de uso compartido demandará mayor tiempo al proceso de certificación ambiental ya que los servidores públicos tendrán que evaluar la pertinencia de su uso compartido y emitir una conformidad de ser el caso, lo que requiere otro plazo.
- No señala medidas integrales para complementar la información de la Línea de Base, entre ellas la identificación y prevención de impactos acumulativos y sinérgicos de largo plazo cuando dos o más proyectos de un mismo sector o de diferentes sectores económicos se realizan en una misma área geográfica.
- En complemento de lo anterior, se recomienda promover la implementación de **Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)** por parte de la Autoridad sectorial para políticas, planes y programas de hidrocarburos que incluyan un conjunto de proyectos que proponen en una misma área geográfica considerando los impactos generados por proyectos pasados, presentes y futuros.
- Promover que las autoridades públicas involucradas en la Certificación Ambiental Integrada cuenten con una base de datos actualizada y detallada en el ámbito de su competencia para que sirva de insumo para que los administrados construyan la línea de base de sus EIA y para

que los funcionarios públicos las evalúen. Por ejemplo, el Viceministerio de Cultura debe gestionar una línea de base (registro, SIG, entre otros) sobre Reservas Territoriales para Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial.

- Se propone que la antigüedad máxima de la línea de base que puede ser reutilizada sea de 5 años, sin embargo: (i) en los aspectos sociales esto representa un tiempo bastante largo, puesto que se pueden dar cambios importantes como: cambio de autoridades, reconfiguración de organizaciones sociales, migración, titulación de tierras, actividades ilegales, conflictos pre-existentes, nuevas actividades industriales, entre otros. No contar con información actualizada al respecto podría incurrir en errores durante la identificación y evaluación de la magnitud de los impactos (sean positivos o negativos); (ii) en los aspectos ambientales la información actualizada es absolutamente relevante, en la medida que las variables ambientales (físicas y biológicas) requieren ser analizadas e interpretadas adecuadamente considerando registros y marco técnico-legal actualizado [p.e. para los estudios de impacto ambiental detallados la presentación de series de tiempo actualizadas es fundamental para presentar los procesos y eventos extraordinarios que pudieran registrarse, para los análisis posteriores (incluidos los de riesgo y vulnerabilidad del proyecto)].
- Se hace referencia a los titulares de proyectos de inversión pública, no habiendo sido mencionados estos explícitamente dentro del ámbito de aplicación del proyecto de Ley.

CERTIFICACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

- Se otorga una discrecionalidad al titular del proyecto para iniciar o no el proceso de certificación ambiental integrada, pues se indica que serían estos los que establezcan qué títulos habilitantes (que se integran a la Certificación Ambiental) serían gestionados. Si se propone una ventanilla única:
 - o Es necesario que todo el procedimiento sea iniciado y culminado ante una única autoridad, evitando la posibilidad que el administrado obtenga autorizaciones posteriores ante entidades distintas a la autoridad competente.
 - o Es necesario que discuta y revise qué procedimientos está asociados al componente técnico (ingeniería²) y qué procedimientos estaría directamente vinculados al componente ambiental;
 - o Es necesario regular que los administrados proporcionen información detallada para solicitar permisos y autorizaciones ambientales.
 - o Es necesario definir y precisar con claridad la información técnica que el titular del proyecto deberá presentar para iniciar la evaluación.
- Nuevamente se impone un plazo limitado de 150 días hábiles (210 días calendario) para la aprobación de la Certificación Ambiental Integrada que estará a cargo del SENACE, indicando que se sancionará por incumplimiento a los funcionarios, cuando la realidad demuestra que los procesos de aprobación de estudios ambientales y autorizaciones requieren un mayor plazo debido a (i) las debilidades institucionales de las autoridades competentes; y (ii) limitaciones técnicas y necesidad de realizar trabajos de verificación de campo. En ese sentido, la disminución en un 50 % de los plazos (que según la exposición de motivos eran de 404 días

² P.e. se debería analizar e incluir las gestiones ante la autoridad competente para el uso de explosivos.

calendario en promedio³) debería realizarse de manera gradual de acuerdo a los fortalecimientos institucionales necesarios (Artículo 9°, numeral 9.3).

- Debilita la protección ambiental al señalar que la no emisión de informes de opiniones para los títulos habilitantes en el plazo de 45 días no impide que la Autoridad Competente continúe con el procedimiento de la Certificación Ambiental Integrada, y excluye el Título Habilitante que corresponda (Artículo 11°). Es necesario que se aclare que la no emisión de informes de opiniones técnicas vinculantes para los títulos habilitantes en el plazo de 50 días se declara concluido el procedimiento y ordena el archivamiento del proceso de la certificación ambiental integrada. Tener en cuenta que esas opiniones son de carácter obligatorio y por ello, los proyectos deben contar con ellas.
- No establece que si en el proceso de la certificación ambiental integrada no se obtienen las opiniones técnicas favorables de las Entidades Autoritativas (Autoridad Nacional del Agua, DIGESA y Autoridad Forestal Nacional) esto signifique la desaprobación del estudio ambiental, lo que hace desmerecer la evaluación del mismo con una mirada integral del entorno en que se desarrollará el proyecto (Primera y Segunda Disposiciones Complementarias Transitorias) lo que iría incluso en contra de la ventanilla única.
- Es importante que a nivel de los términos de referencia para EIA se precise la información detallada que se requiere sobre el proyecto (precisar la información técnica mínima necesaria para realizar la evaluación, y sobre recursos hídricos, recursos forestales, aguas residuales, entre otros que sea oportuna para: (i) solicitar las autorizaciones que correspondan para la elaboración de la línea de base; y (ii) otorgar los títulos habilitantes (Por ejemplo, la autorización de desbosque de acuerdo a lo requerido por el artículo 36° de la Ley N° 29763) que corresponde propiamente a la ejecución del proyecto: fase constructiva).
- Asimismo, la revisión de los términos de referencia de los proyectos debe ser parte del proceso de participación ciudadana para que la población directamente afectada pueda emitir su opinión sobre los aspectos a ser considerados en el estudio ambiental.

RESIDUOS SÓLIDOS

- Relaja el control de los residuos sólidos generados por los proyectos de inversión, que pueden generar residuos peligrosos, pues elimina el requisito de presentar anualmente ante la autoridad competente el plan de manejo de residuos sólidos cuando por el contrario debería fortalecerse la institucionalidad para supervisar el manejo de dichos residuos (Título II, Capítulo IV).

SERVIDUMBRE

- Respecto a la Servidumbre para terrenos eriazos de propiedad estatal para proyectos de inversión, es importante mencionar que no se han precisado situaciones como la propiedad de comunidades indígenas que no necesariamente tienen una delimitación clara de su territorio, además que las autoridades no cuentan con información georreferenciada sobre los territorios indígenas. Adicionalmente, es necesario aplicar la Consulta Previa antes de la aprobación de

³ Información para EIA-d recogida de la Exposición de Motivos: Gráfico 1: Plazos de aprobación de los EIA-d a cargo de Autoridades Sectoriales (2012 y 2014).

la Servidumbre, y se debe precisar las regulaciones necesarias para el saneamiento físico legal de tales territorios, para poder así identificar si serían afectados.

- Las autoridades competentes (Ministerio de Cultura) deben contar con información georreferenciada compartida y centralizada (Base de Datos oficial, SIG) de los territorios indígenas, comunidades nativas y campesina tituladas y en proceso de titulación.
- No se desarrolla la situación de los bienes de propiedad particular (nótese que en la exposición de motivos solo se indica que si en el diagnóstico técnico legal la Superintendencia de Bienes Estatales-SBN detecta que el predio es de propiedad privada, esto sería comunicado al titular del proyecto a través de la autoridad sectorial competente) (Título IV, Capítulo I).

PROTECCIÓN DE DERECHOS DE VÍA

- En la exposición de motivos se consideran especialmente proyectos del sector hidrocarburos y electricidad. Para ello, es necesario que se respete los derechos al territorio de los pueblos indígenas y comunidades campesinas.

INCLUIR NUEVAS DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

- Derogar la Ley N° 30230, considerando, entre otros el Artículo 19° que limita la capacidad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).
- Elaborar un diagnóstico y estrategia con recursos presupuestales y técnicos para el fortalecimiento y funcionamiento Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), Autoridad Nacional del Agua (ANA), y Ministerio de Cultura (MINCU), entre otras entidades autoritativas y opinadores técnicos.
- **Establecer un procedimiento de participación ciudadana para la revisión y aprobación de los términos de referencia** de los Estudios de Impacto Ambiental detallado (EIA-d) y Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd) de los proyectos de Inversión.
- Es necesario que se precise los recursos que irrogará el Estado peruano para la implementación del proyecto de Ley.
- Precisar las autorizaciones que serían competencia del componente técnico (ingeniería), en la medida que la propuesta recarga al componente ambiental trámites que merecen una revisión y disposición más amplia (p.e. respecto la ubicación sobre áreas naturales protegidas o zonas de amortiguamiento; o respecto al CIRA, además de no incluirlo dentro de los trámites de la ventanilla única, limita el ámbito del proyecto a áreas específicas).
- Todos los proyectos que el Estado impulse a través de concesiones, deben incorporar cláusulas específicas respecto a las consideraciones socio ambientales que debe ser tomadas en cuenta (en el sector Transportes y Comunicaciones esa sección incluye cláusulas específicas sobre *Responsabilidad Ambiental, Pasivos Ambientales, Estudio de Impacto Ambiental, Gestión Socio Ambiental, Informes Ambientales*).

- Es necesario que se precise que el alcance de esta norma incluye a los administrados, los mismos que deben ser descritos con claridad para determinar si el presente dispositivo se aplica solo a proyectos de inversión privada o también a proyectos de inversión pública (mencionados en la exposición de motivos).
- Reconociendo que las entidades públicas son heterogéneas, las normas relacionadas a la materia ambiental deben ir más allá de la reducción de plazos y consolidación de procedimientos, sino que deben formar de una reforma estructural para fortalecer la institucionalidad ambiental en concordancia con la Ley Marco de Modernización del Estado, Ley N° 27658 que tiene por objeto de establecer los principios y la base legal para iniciar el proceso de modernización de la gestión del Estado, en todas sus instituciones e instancias.
- Adicionalmente, se sugiere eliminar la cuarta disposición complementaria⁴ modificatoria, considerando que sus alcances no guardarían relación con el proyecto de Ley, y revisar la séptima disposición, pues es necesario definir con claridad a los beneficiarios de la medida, considerando que los procesos de capacitación, en general, son internalizados en los costos de cada empresa. En todo caso esto ameritaría un desarrollo mayor que no se ha incluido en el proyecto de Ley.

⁴ Dice: *Modificación del segundo párrafo del artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1126 que establece medidas de control en los insumos químicos y drogas ilícitas.*