



Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3627/2013-PE, Establecen Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el país

El Consejo de Ministros ha formulado el Proyecto de Ley N° 3627/2013-PE, que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el país.

En este contexto, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) ha elaborado el presente informe, que confiamos aportará al debate y permitirá corregir el Proyecto de Ley N° 3627. En este sentido, este informe busca ser una invocación al Congreso de la República para que en cumplimiento de su rol como representante de los ciudadanos no apruebe las disposiciones recogidas en este proyecto de ley que debilita la institucionalidad y regulación ambiental.

1 Limitaciones en la potestad fiscalizadora de Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

“Artículo 19.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establézcase un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el periodo de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 35% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.*
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.*
- c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un periodo de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.”*



1.1 ¿A qué enfoque preventivo se refiere el proyecto de ley?

De acuerdo a la Ley General del Ambiente, cuando hace referencia al principio de prevención señala que la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental y que cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan. Es decir, la finalidad primaria de la gestión ambiental es de orden preventivo y las acciones siguientes aparecen de manera residual cuando la prevención o anulación de impactos o efectos ambientales no resulte posible.

De esta manera, aunque la potestad sancionadora es ejercida por la Administración de manera *ex post*, es decir durante el ejercicio de las actividades y obras, en realidad comporta una finalidad eminentemente preventiva y disuasiva; esta técnica de intervención radica en prevenir conductas ilícitas de otros particulares así como desincentivar conductas infractoras del propio administradora. Con la imposiciones de sanciones lo que se busca de manera prioritaria es evitar y adelantarse a las conductas infractores no esperar que estas ocurran para hacerles frente.

Lo peligroso de que solo se adopten medidas correctivas y no se establezcan verdaderas medidas de prevención o disuasión, es que en el campo de lo ambiental, los daños pueden ser irreversibles e irreparables una vez que estos han sucedido.

En verdad las medidas sancionadoras y las medidas correctivas pese a ser complementarias responden a dos objetivos completamente distintos. Por un lado, las medidas sancionadoras tienen una naturaleza represiva como consecuencia de un comportamiento legalmente incorrecto o prohibido; mientras que las medidas correctivas intentan retrotraer los efectos hasta antes de que se cometieran los ilícitos por lo que no constituyen un castigo ni una sanción.

Ambos tipos de medidas son importantes pero con el solo establecimiento de las medidas correctivas no se logrará el objetivo primario de la fiscalización ambiental: es decir, evitar que se den conductas infractoras. Con las medidas correctivas se corrige una situación infractora que ya se ha dado y que ya surtió efectos.

Por ello, consideramos que el Congreso de La República al aprobar este extremo del proyecto de ley estaría desnaturalizando el carácter esencial de la fiscalización ambiental que es prevenir las conductas infractoras bajo la técnica de la disuasión. A esto se suma que en abril del año pasado el propio Congreso de La República aprobó la Ley 30011 mediante la cual estableció una serie de disposiciones para fortalecer el rol fiscalizador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) reforzando así el enfoque de la prevención y estableciendo mecanismos que desincentiven las conductas infractoras de manera que a los privados no les resultará más ventajoso o eficiente infringir que adoptar e invertir en medidas de gestión ambiental anticipada.

Con la disposición incluida mediante el artículo 19 del proyecto de ley se alude a un nuevo concepto de prevención, para lo cual señala que se establecerá un enfoque

preventivo de la política ambiental por un plazo tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley en la cual:

- El OEFA tramitará procedimientos sancionadores “excepcionales”.
- Las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 35% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes.

Consideramos que este “nuevo enfoque preventivo” en realidad constituye un modelo encubierto de impunidad pues solo pretende operar cuando ya se han materializado las conductas ilícitas a través de la técnica de la corrección.

1.2 ¿A qué se refiere la tramitación procedimientos sancionadores excepcionales?

Pese a que la redacción del artículo resulta confuso y ambiguo la propuesta del Ejecutivo parece estar refiriéndose a lo siguiente: si la Administración determina que cierta conducta es una infracción administrativa la misma no quedará sancionada y la acción del OEFA se limitará a establecer mandatos de naturaleza complementaria, como son las medidas correctivas.

Efectivamente, tanto a nivel doctrinario como en legislación comparada las medidas correctivas aparecen como mandatos complementarios y compatibles con las sanciones; si restringimos la actuación de la Administración al dictado de medidas correctivas pese a haberse determinado que se ha configurado un ilícito se genera un incentivo no deseado donde las empresas reconocerán que frente a un incumplimiento el peor escenario jurídico posible es que le ordenen reponer las cosas al estado anterior; además, teniendo en cuenta que en muchos casos la probabilidad de detección de la conducta infractora es remota, realmente las empresas no tendrán mayor motivación para cumplir las normas.

Adicionalmente, se está desconociendo que para hacer exigible el cumplimiento de las medidas correctivas, la Ley del Procedimiento Administrativo General ya prevé mecanismos de ejecución forzosa; de esta manera la sanción en caso de incumplir una medida correctiva desconfigura totalmente el régimen administrativo sancionador general.

Asimismo, cabe notar que el proyecto de ley pese a señalar que privilegia las acciones de prevención de las conductas infractoras, no hace mención a la medidas preventivas o medidas cautelares, a pesar de que la finalidad de estas es prevenir un daño irreparable al ambiente.

1.3 ¿Qué sucederá si se reducen las multas del 100% al 35% por el plazo de 3 años?

En primer lugar, se generará un debilitamiento del sistema de fiscalización ambiental del país que hasta la fecha -con la acción del propio Congreso de La República así como del



OEFA- se había venido asentando con fuerza como uno de los pilares de la gestión ambiental del país. Debe tenerse presente que el diseño del sistema de sanciones de OEFA es sumamente comprensivo, reconociendo las buenas prácticas y otorgando opciones de corrección y adecuación para que la sanción se aplique solo en los casos de probada infracción a las normas establecidas.

En efecto, desde que en el 2013 el Congreso de La República dictó la Ley 30011, el OEFA ha venido dictado una serie de medidas complementarias para dotar de objetividad los procedimientos administrativos sancionadores, así como para asegurar mayor predictibilidad y seguridad jurídica a los administrados.

En el caso puntual de las multas, el OEFA ha establecido mecanismos para evitar cualquier supuesto de afectación al patrimonio económico de las empresas y respetar el principio de no confiscatoriedad. Por ejemplo, se aplica una regla que establece que el monto de la multa no podrá ser mayor al 10% de los ingresos brutos anuales; ha establecido mecanismos de pronto pago y reducción del porcentaje de multa por pronto pago así como facilidades para el aplazamiento y fraccionamiento del pago de las multas.

Si se aprueba este escenario de reducción hasta el 35% de la multa sin que esto responda a criterios económicos lo que vamos a lograr es abrir espacios para la impunidad o sanciones diminutas donde la multa podría pasar a ser ya no una carga que debe evitarse sino como un costo que la empresa puede incorporar a su sistema de costos versus el beneficio ilegítimo que obtendrá producto de la infracción.

Así, las empresas estarán en un escenario donde infringir podría ser más provechoso y ventajoso que cumplir las normas ambientales

Esto sumado a lo analizado en el artículo 12 del proyecto de ley deja claro que se pone en riesgo la capacidad de fiscalización ambiental y el cabal y efectivo cumplimiento de las funciones del OEFA.

1.4 *¿Cuáles son las excepciones que contempla el artículo 19 del proyecto de ley, que considera la aplicación del 100% de la multa?*

Una de las excepciones que se contempla para la aplicación del 100% de la multa es la reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un periodo de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

Al respecto, preocupa que se reduzca el plazo de reincidencia de 4 años a 6 meses, ya que se estaría propiciando que la primera infracción quede fuera del cómputo en un breve lapso de tiempo, por lo que este artículo del proyecto de ley resulta en verdad inaceptable pues pretende que la norma legal cierre los ojos ante casos de evidente reincidencia.

Otro aspecto preocupante es considerar que se configure la reincidencia con la

resolución que impone la sanción, cuando nos encontramos frente a un escenario donde los procedimientos administrativos sancionadores serán excepcionales y van a concluir en medidas correctivas y no en sanciones. Por ello, la configuración de la reincidencia debería considerarse desde que se determina el ilícito administrativo al margen de que se imponga una sanción o una medida correctiva.

1.5 ¿Antes del OEFA quién fiscalizaba las actividades de minería, hidrocarburos y electricidad?

Si hablamos de fiscalización ambiental debemos considerar que los primeros sectores que regularon la materia fue el sector Energía y Minas, cuya norma data desde 1993, y por lo tanto, veinte años después de la implementación de estas normas, preocupa que se intente flexibilizar y relajar las normas sobre fiscalización ambiental que se han venido implementando sobre todo en materia de minería, hidrocarburos y electricidad.

Entidad pública encargada de la fiscalización ambiental	Periodo de fiscalización ambiental		
	Minería	Hidrocarburos	Electricidad
Ministerio de Energía y Minas	Dirección General de Minería 01/05/1993 - 24/01/2007 Base legal: DS 016-93-EM		
	Dirección General de hidrocarburos	12/11/1993 - 15/10/1997 Base legal: DS 046-93-EM	
	Dirección General de Electricidad		08/06/1994- 15/10/1997 Base legal: DS 029-94-EM
Presidencia de Consejo de Ministros	OSINERG	15/10/1997 - 24/01/2007 Base legal: Ley 26734, pub. 31/12/1996 (*se dispone que OSINERG asumirá las funciones desde el 15/10/97	15/10/1997 - 24/01/2007 Base legal: Ley 26734, pub. 31/12/1996 (*se dispone que OSINERG asumirá las funciones desde el 15/10/97
	OSINERGMIN	24/01/2007 - 11/07/2010 Base legal: Ley 28964, pub. 24/01/2007	24/01/2007 - 04/03/2011 Base legal: Ley 28964, pub. 24/01/2007
Ministerio del Ambiente	22 /07/ 2010 Base legal: Resolución de Consejo Directivo 003-2010-OEFA/CD	04 /03/2011 Base legal: Resolución de Consejo Directivo 001-2011-OEFA/CD	04 /03/2011 Base legal: Resolución de Consejo Directivo 001-2011-OEFA/CD

2 Establecimiento de zonas reservadas mediante Decreto Supremo aprobado por Consejo de Ministros

Artículo 20: Modificación del segundo párrafo e incorporación del tercer párrafo del artículo 7 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas

Modifíquese el segundo párrafo e incorpórese el tercer párrafo del artículo 7 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 7.- (...)

Por Resolución Ministerial se reconocen las Áreas de Conservación Privada a que se refiere el Artículo 12 de esta Ley.

Por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros se establecen las Zonas Reservadas a que se refiere el Artículo 13 de esta Ley.”

2.1 ¿Qué es una zona reservada?

Las zonas reservadas son aquellas áreas que reuniendo las condiciones para ser consideradas como áreas naturales protegidas, requieren de la realización de estudios complementarios para determinar, entre otras, la extensión y categoría que les corresponderá como tales.

2.2 ¿Cómo se establece una zona reservada?

El artículo 7 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, de 1997 ha señalado que las zonas reservadas se establecen mediante Resolución Ministerial del Ministerio del Ambiente.

La Ley de Áreas Naturales Protegidas requiere que el establecimiento de cualquier área natural protegida de nivel nacional y área de conservación regional se realice mediante Decreto Supremo, aprobado en Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro del Ambiente.

2.3 ¿Qué es lo que busca el proyecto de ley del Ejecutivo?

Busca desconocer las reglas que han regulado las áreas naturales protegidas por casi 20 años, estableciendo para una zona reservada el mismo nivel de aprobación que para el establecimiento de un área natural protegida.

De considerarse que el establecimiento de zonas reservadas requiere el mismo requisito legal (un Decreto Supremo) que un área natural protegida definitiva entonces se desconoce la razón esencial que lleva a crear una zona reservada: que es justamente completar los estudios científicos, técnicos y realizar los procesos políticos, legales y sociales involucrando a todos los actores públicos y privados para definir un área protegida consensuada en el futuro. Las zonas reservadas no establecen áreas



protegidas, pero si marcan de manera ordenada una intención del sector para conducir procesos altamente participativos. Y, lo que es más importante, una zona reservada respeta los derechos adquiridos por los eventuales concesionarios y propietarios allí existentes.

Adelantar la discusión política sobre las zonas reservadas al ponerle el requisito de aprobarse mediante Decreto Supremo, obligará a reunir más información y realizar los procesos que debieran darse con la categorización en esta instancia. De esta manera, no tendría sentido ya establecer zonas reservadas sino que los procesos serían siempre para establecer áreas naturales protegidas definitivas, saltándose el Estado un paso importante para investigar y determinar el valor ecológico y cultural del lugar, así como realizar el análisis y proceso participativo para los aspectos económicos, sociales y políticos.

2.4 ¿Por qué el Poder Ejecutivo pretende neutralizar la conservación de ecosistemas claves?

La justificación del cambio normativo se basa en que el artículo 115 del Decreto Supremo N° 038-2001-AG que establece que es posible prohibir el desarrollo de actividades extractivas, como por ejemplo hidrocarburos, en las zonas reservadas hasta su categorización final.

Adicionalmente, debe considerarse la preocupación de ciertos gremios como es el caso de la Sociedad Peruana de Hidrocarburos que se ha pronunciado mostrando su preocupación por el hecho de que el Consejo Directivo del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) ha dado conformidad a un expediente de zona reservada que se superpone parcialmente con 11 contratos de hidrocarburos; y consideran que se estarían afectando estos contratos.

Sin embargo, debe recordarse que el artículo 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834, ha establecido que en las zonas reservadas se respetan los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de dichas áreas y se ejercen en armonía con los objetivos del área. Los "objetivos del área" recién son determinados con la categorización definitiva, la cual solo puede aprobarse por Decreto Supremo, por lo que no hay razón legal para que un derecho preexistente de hidrocarburos se vea afectado o limitado con el establecimiento de dicha zona reservada.

Siendo ello así, lo establecido en el artículo 115 del Decreto Supremo N° 038-2001-AG no es de aplicación para los derechos preexistentes.

Por lo tanto, es claro que la intención del Poder Ejecutivo es obstaculizar la creación de zonas reservadas, sin advertir que el mar peruano hasta la fecha no cuenta con áreas naturales protegidas y que estas pueden convivir el aprovechamiento de hidrocarburos si se adoptan las medidas preventivas desarrolladas por la tecnología.

3 Preocupaciones en torno al ordenamiento territorial

Artículo 22.- Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es un proceso político y técnico administrativo destinado a orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales.

La política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso.

De aprobarse el proyecto de ley se ha dispuesto que la Política Nacional de Ordenamiento territorial sea aprobada mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Este artículo debería incluir que la política nacional de Ordenamiento Territorial debe ser a propuesta del Ministerio del Ambiente, y con la participación de los gobiernos regionales, de acuerdo a la Ley de creación del Ministerio del Ambiente y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

4 Volviendo al régimen anterior en cuanto a la aprobación de Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP)

Artículo 23.- Lineamientos de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP)

Los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y los Límites Máximos Permisibles (LMP) a los que se refieren los literales d) y e) del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, deben basarse en criterios de protección de la salud, el ambiente, así como en un análisis de impacto regulatorio y económico sobre las industrias y poblaciones involucradas.

La aprobación y actualización periódica de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP) a que se refiere el literal d) del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se efectuará mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores vinculados y se realizará sobre la base de los criterios y análisis mencionados en el párrafo precedente.

De aprobarse el proyecto de ley se ha dispuesto que los estándares de calidad ambiental (ECA) y los límites máximos permisibles (LMP) sean aprobados mediante Decreto Supremo refrendados por los sectores vinculados, desconociendo que la elaboración de estos parámetros de calidad ambiental son una función esencial del MINAM como entidad técnica que está obligada a consultar con los ministerios concernidos que deben emitir la opinión del sector correspondiente y son finalmente aprobados mediante Decreto Supremo.

5 Sobre la propuesta de desviar las multas administrativas hacia el Tesoro Público solo para el caso de las entidades públicas cuya principal función sea la de fiscalización

“Artículo 12.- Percepción de ingresos por concepto de multas administrativas

Dispóngase, a partir de la vigencia de la presente Ley, que los recursos que perciban las entidades públicas del Poder Ejecutivo, cuya función principal sea la de fiscalización, por concepto de multas administrativas impuestas en el marco del desarrollo de sus funciones, constituyen recursos del Tesoro Público.

No se encuentran bajo los alcances de la presente disposición, las entidades que por mandato de Ley especial destinen el ingreso que perciben por concepto de multas administrativas a un fin específico.

Mediante decreto supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas, se establecen los criterios para la determinación de las entidades públicas del Poder Ejecutivo, cuya función principal sea la de fiscalización, que se encuentran bajo los alcances del presente capítulo.”

5.1 ¿Qué modificación propone este proyecto de ley?

Actualmente las multas que cobra cualquier institución pública son consideradas ingresos propios de las entidades públicas y administrados directamente por estas.

Sin embargo, de aprobarse el proyecto de ley se ha regulado que para el caso de las entidades públicas cuya función principal es la fiscalización, los recursos por concepto de multas administrativas constituyen recursos del Tesoro Público. Es decir, de aprobarse el proyecto de ley las entidades públicas ya no podrán hacer uso de dichos recursos de manera directa. Considerando lo previsto por el artículo 12 del proyecto de ley, es necesario que el Poder Ejecutivo garantice a través del tiempo un presupuesto institucional a estas entidades públicas cuya función principal es la fiscalización.

5.2 ¿A quiénes aplica lo establecido en el artículo 12 del proyecto de ley?

El proyecto de ley señala que solo se aplica a las entidades públicas del Poder Ejecutivo cuya función principal sea la de **fiscalización**.

5.3 ¿Por qué solo aplicarlo a organismos cuya principal función es la fiscalización?

El Presidente de la República en su discurso del 13 de junio ha señalado que las medidas contenidas en el proyecto normativo buscan la *eliminación de incentivos perversos en la aplicación de sanciones*. Siendo esto así cabría preguntarse ¿por qué solo esta disposición se aplica a las entidades que tienen como **función principal la labor de fiscalización**? ¿No debería incluirse a otros organismos reguladores o recaudadores?

Por ejemplo, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria



(SUNAT) es un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con patrimonio propio y goza de autonomía funcional, técnica, económica, financiera, presupuestal y administrativa. De acuerdo a la Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, Ley 29816, dicha entidad se encarga de administrar, aplicar, **fiscalizar** y recaudar los tributos internos del Gobierno Nacional así como dictar normas en materia tributaria, aduanera y de organización interna en el ámbito de su competencia. Por tanto, entenderíamos que si bien su actividad principal es la recaudación, también realiza funciones de fiscalización.

Otro ejemplo es el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), que de conformidad a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1033 se encarga de vigilar la libre iniciativa privada y la libertad de empresa así como defender la libre y leal competencia, sancionando las conductas anticompetitivas y desleales, también defiende los derechos de los competidores. Para el cumplimiento de dichas funciones, el INDECOPI se encuentra facultado para emitir directivas, supervisar y **fiscalizar** actividades económicas, imponer sanciones, ordenar medidas preventivas y cautelares, dictar mandatos y medidas correctivas, resolver controversias.

Si partimos del argumento del Poder Ejecutivo (eliminar la generación de incentivos perversos en el cobro de las multas por parte de las entidades públicas que tienen como función principal la labor de fiscalización) lo consecuente sería que esta disposición se aplique de manera general a todas las entidades públicas. De lo contrario, podría interpretarse que la intención del Poder Ejecutivo es debilitar a las entidades que tienen como principal función la fiscalización, entre ellas el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) que se encarga de la fiscalización ambiental.

5.4 ¿Quiénes están exceptuados de la aplicación del artículo 12 de este proyecto de ley?

Las entidades públicas que por mandato de Ley especial destinen el ingreso que perciben por concepto de multas administrativas a un fin específico. Al respecto, el Ministro Castilla ha señalado que esta disposición “no comprende a los organismos reguladores como OSINERGMIN y OSIPTEL, quienes cuenta con fondos especiales que se devuelven a la sociedad”. Siendo ello así, es fundamental considerar figuras similares en el caso del OEFA, que permitan que dichos recursos se destinen a actividades de gestión ambiental de la población y/o áreas afectadas.

Asimismo, el artículo 12 del Proyecto de Ley señala que se establecerá mediante decreto supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas los criterios para la determinación de las entidades públicas del Poder Ejecutivo, cuya función principal sea la de fiscalización, sujetas a este régimen. Preocupa que al no establecerse dichos criterios en el citado proyecto, se genere un nivel de arbitrariedad y poca transparencia al momento de fijarlos. Por ello, resulta indispensable que se fijen dichos criterios en este proyecto de ley a fin de definir con claridad en qué casos nos encontramos ante una **“entidad pública cuya principal sea la de fiscalización”**.

5.5 ¿A partir de cuándo se aplicaría este proyecto de ley?

Este proyecto de ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación, lo que implicaría afectar los recursos previstos para organizaciones como el OEFA en este mismo año.

Al respecto, el artículo 14 del proyecto de ley señala que el Ministerio de Economía y Finanzas podrá aprobar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, durante el año fiscal 2014, a favor de las entidades públicas en las cuales disminuya la proyección de sus ingresos por la fuente de financiamiento recursos directamente recaudados.¹ Al respecto surge la duda acerca de si el Poder Ejecutivo va a poder garantizar similares disposiciones para los años siguientes, ya que el artículo 14 del proyecto de ley es solo de aplicación al año 2014.

En concordancia con lo señalado en el párrafo anterior, es importante tener en cuenta cuál es el nivel de afectación en el presupuesto de las entidades públicas que se encuentran dentro de lo establecido por el artículo 12 de este proyecto de ley, como es el caso de OEFA.

6 Sobre la propuesta para la eliminación de duplicidades relacionadas a las autorizaciones de desbosque, vertimientos y reuso de aguas respecto a la evaluación de impacto ambiental

“Artículo 24.- Eliminación de duplicidades

Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro del Ambiente y el Ministro de Agricultura y Riego se establecerán disposiciones orientadas a integrar los procedimientos de evaluación y otorgamiento de autorización de desbosque, autorización de vertimientos y reuso de aguas tratadas con instrumentos del sistema nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.”

Se entiende entonces que el objetivo del artículo es que los Ministerios de Ambiente y Agricultura y Riego coordinen y diseñen una metodología que permita que se integre al otorgamiento de la certificación ambiental, con el desbosque, y la autorización de vertimientos y reuso de aguas.

Para entender la fórmula legal propuesta, conviene revisar entonces los argumentos consignados en la exposición de motivos. Ellos se centran en las siguientes afirmaciones: i) “(...) se ha identificado que la información consignada para el otorgamiento de la certificación ambiental sectorial, así como para la obtención del desbosque es la misma (...)”; ii) Se ha identificado duplicidad en los procedimientos de evaluación de los

¹ Comprende los ingresos generados por las entidades públicas y administrados directamente por estas, entre los cuales se puede mencionar las rentas de la propiedad, tasas, venta de bienes y prestación de servicios, multas, entre otros; así como aquellos ingresos que les corresponde de acuerdo a la normatividad vigente. Incluye el rendimiento financiero así como los saldos de balance de años fiscales anteriores



Estudios de Impacto Ambiental y para el otorgamiento de permisos de desbosque (...);
iii). “Conforme a las disposiciones de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre,
de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, y de la Ley N° 27446, Ley del Sistema
Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, se autoriza a los sectores de Ambiente y
Agricultura y Riesgo (sic), a aprobar los procedimientos de evaluación y otorgamiento de
autorización de desbosque, vertimientos y reuso de aguas residuales tratadas con
instrumentos del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.”

En relación a los argumentos expresados en la exposición de motivos, debemos
considerar en primer lugar, que la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre aún se
encuentra en *vacatio legis* casi en su totalidad², y que las exigencias para la obtención
de una autorización de desbosque han cambiado, siendo más rigurosas, que las exigidas
por la actual Ley N° 27308. En segundo lugar, de acuerdo a cifras oficiales de la Dirección
General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS), entre el 01 de octubre de 2013 y el 31 de
marzo de 2014 se atendieron un total de 61 solicitudes de desbosque, de las cuales, solo
10 fueron aprobadas, 23 denegadas, 26 declaradas en abandono y 2 presentaron
desestimiento³.

Tomando en consideración las estadísticas proporcionadas por la DGFFS, sorprende que
en el proyecto de Ley se afirme entonces, que la información del EIA es la misma que la
del expediente de desbosque. Si ello fuera real, no se entiende entonces porqué si es la
misma información y se trata de un trámite idéntico, el alto índice de denegatorias
37.7%, y de declaraciones de abandono 42.6%. En resumen el 80.3% del total de las
solicitudes evaluadas en un período de 6 meses, no han alcanzado su aprobación por
cuestiones imputables a los propios usuarios.

Revisando la Ley N° 29763, podemos apreciar que se han introducido algunos cambios
significativos que deben ser tomados en cuenta para cualquier propuesta que pretenda
flexibilizar el régimen vigente:

- La certificación ambiental es un requisito previo para la tramitación del desbosque.
- La evaluación ambiental sectorial aprobada debe demostrar: i). Que la actividad no
puede llevarse a cabo en otro lugar; ii). La alternativa técnica propuesta garantiza
el cumplimiento de los estándares ambientales legalmente requeridos; iii). El área
materia de desbosque es la mínima posible y debe ser llevada a cabo con la mejor
tecnología, prácticas y métodos existentes para reducir al mínimo los posibles
impactos ambientales y sociales, incluyendo las áreas de alto valor de
conservación.
- Se exigirá una compensación ecosistémica por el área afectada por el desbosque,
determinada por la autoridad forestal competente.

Por lo expuesto en el presente acápite, podemos concluir que:

² Sexta disposición complementaria final de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

³ Ver: <http://dgffs.minag.gob.pe/imagen/presentaciones/DGEFFS%20-%20Karina%20Ramirez.pdf>.



- a. Todos estos requisitos incorporados por la Ley N° 29763, parecen contener una serie de información a un detalle que no necesariamente es el mismo con el que se elaboran las evaluaciones de impacto ambiental sectoriales.
- b. No se puede afirmar de manera categórica que le desbosque implique necesariamente un mismo trámite que la evaluación del EIA.
- c. La Ley N° 29763 exige la aprobación previa de la certificación ambiental sectorial para la obtención de la autorización de desbosque, la cual además debe cumplir con una serie de parámetros de protección y conservación del patrimonio forestal nacional y de fauna silvestre.
- d. Todo cambio que pretenda agilizar la tramitación de los procedimientos de desbosque debe tener en cuenta las exigencias señaladas en el artículo 36° de la Ley N° 29763, que desarrolla la figura de desbosque.