

IMPACTOS, INTERESES Y BENEFICIARIOS DE LA LEY Nº 30230

***“MEDIDAS TRIBUTARIAS, SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y PERMISOS
PARA LA PROMOCIÓN Y DINAMIZACIÓN DE LA INVERSIÓN EN EL PAÍS”***

anc

ASOCIACIÓN NACIONAL DE
CENTROS DE INVESTIGACIÓN
PROMOCIÓN SOCIAL
Y DESARROLLO



CONADES
Confederación Nacional
Sobre Desarrollo Social

COOPERACION



Acción Solidaria para el Desarrollo



**FORUM
SOLIDARIDAD
PERU**



REACTIVANDO LA ECONOMÍA O ¿MEJORANDO EL “CLIMA DE NEGOCIOS” PARA UNOS POCOS?

Ante la desaceleración de la economía peruana debido a la caída de los precios internacionales de los minerales y de su demanda, el gobierno del presidente Ollanta Humala decidió impulsar un conjunto de medidas para *"reactivar la economía"*.

Para ello, presentó un paquete de proyectos legislativos al Congreso de la República, los cuales fueron aprobados un tiempo después. El día 12 de julio de 2014 se publicó - en el diario oficial "El Peruano"- la Ley N° 30230 que establece *"Medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país"*.

Dicha norma realiza una serie de cambios normativos en temas tributarios, ambientales, de saneamiento físico - legal de predios y competencias de los gobiernos municipales y regionales.

Además, la citada ley:

LIMITA LA CAPACIDAD FISCALIZADORA DEL ESTADO

- Reduce la potestad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).
- Disminuye las fuentes de financiamiento de OEFA y otros organismos fiscalizadores.

IMPULSA UN CRECIMIENTO DESORDENADO

- Elimina el carácter participativo y reduce a estatus de "referenciales" a los procesos de Ordenamiento Territorial (OT) y Zonificación Económico y Ecológica (ZEE).
- Menoscaba funciones y competencia de gobiernos sub-nacionales para decidir sobre sus territorios.

ATENTA CONTRA EL MEDIO AMBIENTE Y LA SALUD

- Reduce plazos para emisión de opiniones técnicas previas a los Estudios de Impacto Ambiental.
- Sanciona a funcionarios que incumplan plazos nuevos. No toma en cuenta las limitaciones de recursos financieros, humanos y técnicos. Afecta particularmente al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), la Autoridad Nacional de Agua (ANA) y el Ministerio de Cultura.
- Limita las funciones del Ministerio del Ambiente (MINAM) sobre creación de zonas reservadas.
- Incluye criterios económicos y no técnicos para establecer Límites Máximos Permisibles y Estándares de Calidad Ambiental, afectando la salud pública.

La aprobación de esta ley debilita la institucionalidad ambiental y los pocos canales formales con los que cuentan las poblaciones locales para la defensa de sus derechos fundamentales asociados a la vida, la salud y a gozar de un ambiente adecuado (Artículo 2º, inciso 22 de la Constitución Política del Perú); entre otros derechos, como el acceso a la justicia ambiental (Artículo IV del Título Preliminar de la ley General del Ambiente – Ley N° 28611).

Estas reformas, sustantivas en diversos ámbitos, no contaron con un análisis previo de los impactos socio-ambientales que generarían. A pesar de ello, la norma fue aprobada sin un debate amplio y plural con todos los actores involucrados, contraviniendo el principio de gobernanza ambiental. (Artículo XI de la Ley N° 28611).

Debido a las implicancias de esta norma, y ante la ausencia de un análisis integral de la misma, se elabora el presente informe con el objetivo de examinar las implicancias ambientales de la nueva ley. Así mismo, esperamos contribuir a un debate técnico, político y normativo sobre las decisiones públicas y los estándares socio – ambientales que orientan las inversiones en el país.

El informe expone un análisis sobre los impactos de la Ley N° 30230 e identifica a sus

principales beneficiarios. Incluye las principales medidas en materia tributaria y ambiental así como un mapeo de los intereses empresariales y particulares que están tras la citada norma.

Se analizan también las implicancias de los procedimientos de saneamiento físico - legal aprobados junto a sus repercusiones en el ejercicio y respeto de los derechos a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas y poblaciones locales, que, en muchos casos, tienen largo tiempo esperando el reconocimiento de sus derechos sobre la tierra que ocupan.

Otros aspectos relevantes de la ley, tales como: las medidas que facilitan la inversión en el sector inmobiliario, las que modifican el marco de licencias de funcionamiento y La ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; así como, las disposiciones para la recuperación extrajudicial de la propiedad estatal; serán materia de un análisis posterior.

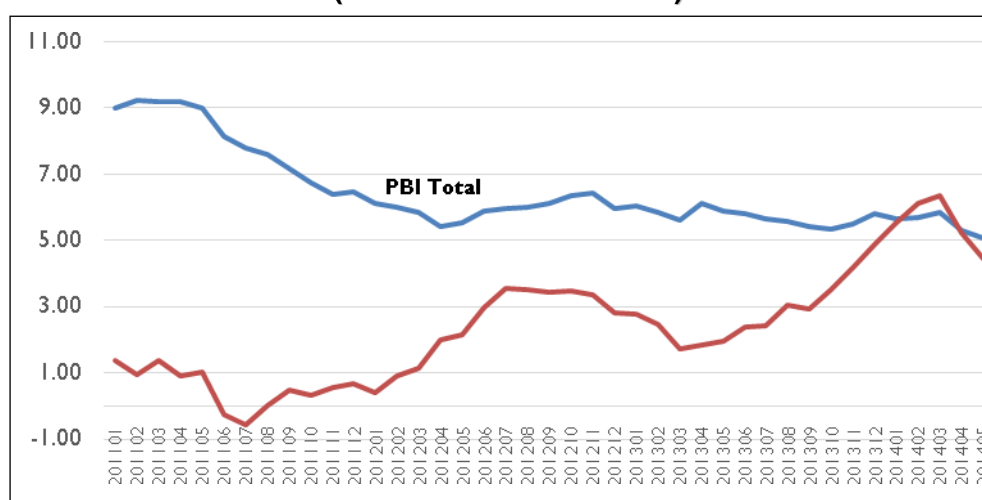
**“LA APROBACIÓN DE ESTA LEY DEBILITA LA INSTITUCIONALIDAD
AMBIENTAL Y LOS POCOS CANALES FORMALES CON QUE CUENTAN
LAS POBLACIONES LOCALES PARA LA DEFENSA DE SUS DERECHOS
FUNDAMENTALES ASOCIADOS A LA VIDA, LA SALUD Y A GOZAR DE
UN AMBIENTE ADECUADO”**

SECCIÓN I: IMPLICANCIAS DE LA LEY N° 30230 EN MATERIA TRIBUTARIA

Situación macro económica previa

Desde el segundo semestre del 2011, el ciclo económico empezaba a transitar por una fase descendente que no ha sido revertida hasta el momento. Dicho comportamiento no sólo era explicado por la trayectoria del sector minero – energético – hidrocarburífero que, más bien ha venido mostrando una recuperación en su nivel de actividad.

VARIACIÓN ANUALIZADA DE PBI TOTAL Y DE MINERO- ENERGÉTICO E HIDROCARBUROS (ENERO 2011 – MAYO 2014)

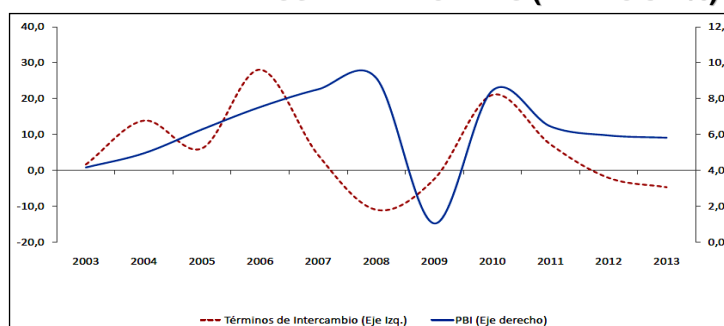


Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) – Nota Semanal. Elaboración: Julio Gamero.

En general, los términos de intercambio (relación entre los precios de nuestras exportaciones y las importaciones) evidencian una influencia bastante importante respecto a la trayectoria del Producto Bruto Interno (PBI). Sobre ellos, la política económica peruana no tiene mayor capacidad de control.

Los precios internacionales se determinan en el mercado mundial y estos **tendrán mayor influencia en tanto se mantenga el rasgo central de la economía y de las exportaciones peruanas: su elevada composición de productos primarios sin mayor valor agregado.**

PBI Y TÉRMINOS DE INTERCAMBIO (VARIACIÓN %)



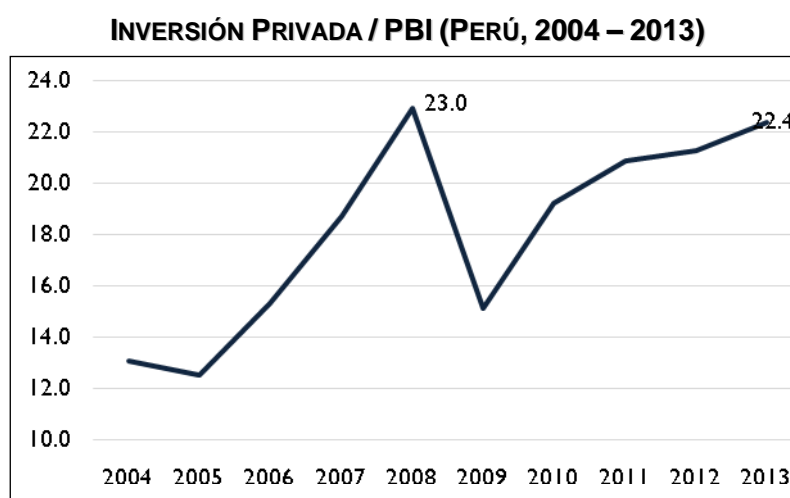
Fuente: BCRP – Reporte de Inflación.

<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2014/julio/reporte-de-inflacion-julio-2014.pdf>

La inversión privada como porcentaje del PBI ha aumentado ostensiblemente en la última década. La única caída que sufrió, en los últimos diez años, fue durante el período de mayor impacto de la crisis internacional. Pasado ese momento, la inversión ha venido recuperándose hasta alcanzar los niveles previos a la crisis. Consecuentemente, no puede caracterizarse la situación económica actual como producto de una retracción de la inversión privada.

Ello permite afirmar que las medidas implementadas se orientan más a “MEJORAR EL CLIMA DE NEGOCIOS” para los inversionistas pero no atacan el problema de la caída en la demanda.

Diversos economistas¹ señalan que existe una falta de reacción para establecer una política monetaria y fiscal contra - cíclica adecuada a efectos de aminorar el impacto de la caída en los términos de intercambio sobre la demanda.



Fuente: BCRP – Nota Semanal NC 079. Elaboración: Propia.

Las medidas económicas implementadas en los aspectos tributarios

Las medidas tributarias adoptadas están orientadas, directamente, a reducirle costos al sector empresarial. Están claramente sesgadas hacia la oferta y no hacia la demanda.

Los cambios establecidos en las normas tributarias, puede agruparse en los siguientes 5 ámbitos:

- ☞ Deudas tributarias.
- ☞ Impuesto General a las Ventas.
- ☞ Concentración en el sector minero.
- ☞ Tasas municipales.
- ☞ Costos de almacenamiento en la aduana (comercio internacional).

¹Waldo Mendoza, por ejemplo, señala que el “enfriamiento” de la economía peruana era el más pre anunciado pero que, oportunamente, no se tomaron las medidas necesarias para aminorarlo. Ver al respecto “Enfriamiento gratuito” en <http://elcomercio.pe/economia/opinion/enfriamiento-gratuito-waldo-mendoza-noticia-1745215>

MEDIDAS TRIBUTARIAS - LEY N° 30230

Ámbito	Descripción de la medida
Deudas tributarias	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Eliminación de capitalización de intereses y procedimiento a seguir para acogerse a él; ❖ Suspensión en la aplicación de intereses moratorios; ❖ Se establece plazo de no exigibilidad de intereses moratorios si a 12 meses de vigencia no hay resolución de Tribunal Fiscal (TF); ❖ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) evaluará cada 2 años plazos de resolución de reclamos; ❖ Modificaciones en medidas cautelares para dejar sin efecto actuaciones de Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y del TF; ❖ Incremento en monto máximo de deuda tributaria a ser garantizado con caución juratoria; ❖ Norma anti-elusiva sólo aplicable a operaciones realizadas a partir del 19/07/2012.
Régimen del IGV	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Modificación del Régimen de Percepciones del IGV; ❖ Posibilidad de establecer importes diferenciados en su aplicación; ❖ Se podrá excluir de la percepción del IGV a las compras en boletas de venta; ❖ En 180 días, el MEF normará la racionalización de los sistemas de pago del IGV (percepciones, retenciones y detracciones).
Incentivos para sector minero	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Nuevo Contrato de Estabilidad Tributaria (CET); ❖ Modificación de montos mínimos de inversión y plazos de los CET; ❖ MEF y Ministerio de Energía y Minas (MINEM) elaborarán tipos de CET; ❖ MEF dará conformidad tributaria en forma previa al CET; ❖ Obligación a titulares de la actividad minera de suscripción de contratos de Garantías y Medidas de Promoción a SUNAT.
Tasa de Municipalidades	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Establecimiento de parámetros para fijación de tasas, si no se exponen a sanción por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Costos de Aduana	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Disposición para almacenar documentación original en medios distintos al documental.

Fuente: Ley N° 30230. Elaboración propia.

Las medidas tienen alcance general, con excepción de las normas vinculadas al sector minero. Su objetivo es devolver liquidez a las empresas a través de dos vías:

- ☞ **Reducción de intereses moratorios.**
- ☞ **Menor retención adelantada del IGV.**

Mientras la primera es meramente contable; la segunda sí le facilita liquidez a las empresas, que adelantarían un porcentaje menor del IGV. Esto mejora su capital de trabajo. **Por lo tanto, las medidas adoptadas en esta Ley están orientadas a las empresas.**

¿A quién se beneficia potencialmente con las medidas tributarias?

Los Contratos de Estabilidad Tributaria (CET)

En teoría, los contratos de estabilidad tributaria (CET) ofrecen estabilidad con relación a las reglas de juego para los inversionistas; pero, ello va asociado a un mayor costo impositivo. Así, aquellas empresas mineras sujetas a dichos contratos deben pagar 2 puntos porcentuales adicionales de Impuesto a la Renta (IR); esto es, 32%.

Tras la aprobación de estas medidas, algunos representantes del sector minero se han pronunciado en contra² de los CET, señalando:

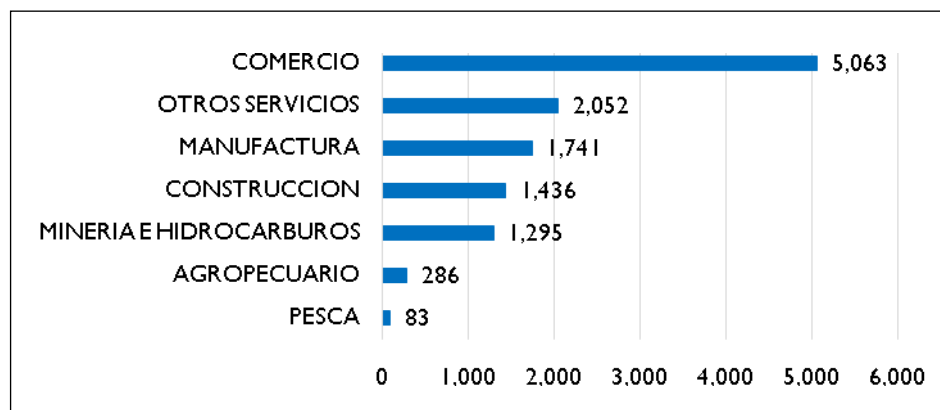
.....
“... QUE LEVANTA LA VALLA DEL MONTO DE INVERSIONES Y DISMINUYE LOS PLAZOS DE LOS CONVENIOS VIGENTES, **LO QUE BENEFICIA, SOBRE TODO, A LA GRAN MINERÍA.** ASÍ, AUMENTA EN 10 VECES LA INVERSIÓN INICIAL DE AQUELLAS OPERACIONES CUYA INVERSIÓN MÍNIMA ES DE US\$2 MILLONES, Y LA PASA A US\$20 MILLONES. MIENTRAS QUE EN EL CASO DE INVERSIONES CUYO COMPROMISO INICIAL ES UN MÍNIMO DE US\$20 MILLONES SE HA ELEVADO EN CINCO VECES (A US\$100MILLONES), Y SE REDUCE EL PLAZO DE LA GARANTÍA, DE 15 AÑOS A 12 AÑOS.” (SUBRAYADO Y RESALTADO NUESTRO)
.....

La deuda tributaria

Uno de los puntos controversiales de la norma, es el referido a los deudores tributarios. Al 30 de junio de este año, los cien más importantes sumaban S/. 11,957 millones en deudas.

El sector comercial concentra el mayor número de empresa deudoras, abarcando el 42% (S/. 5,063 millones) del total. Le siguen los morosos de los sectores: servicios con 17% (S/. 2,052 millones), manufactura con el 15% (S/. 1,741 millones), construcción con el 12% (S/. 1,436 millones) y minería e hidrocarburos con el 11% (S/. 1,295 millones).

**DEUDORES TRIBUTARIOS POR SECTOR ECONÓMICO AL 30/06/2014
(S/. MILLONES)**



Fuente: SUNAT. Elaboración: Julio Gamero.

²Ver al respecto, <http://elcomercio.pe/economia/peru/estabilidad-tributaria-no-incentivara-mayor-inversion-minera-noticia-1738501>

Un porcentaje importante de los contribuyentes en situación de mora, se encuentra en condición de “Baja de Oficio” (52%), mientras que un 53% están en calidad de “No Habidos”³. Con dicho panorama, la efectividad de la medida – en términos de recuperación de recursos para el fisco – sería de menos de la mitad de su objetivo.

Debido a la reserva tributaria no es posible conocer – de manera actualizada y específica - cuáles serían las empresas directamente beneficiadas. Sin embargo, en 2013 se hizo público un listado de multas aplicadas a grandes contribuyentes por deudas impagas, cuya sumatoria sobrepasa los S/. 6,300 millones⁴.

EMPRESAS DEUDORAS TRIBUTARIAS A ABRIL 2013



Fuente: <http://diariolaverdad.pe/la-sunat-apelara-fallo-que-exonera-a-telefonica-de-pagar-millonaria-deuda/>

Durante el debate de la norma no se informó sobre los casos más importantes debido a que **la información sobre deudores tributarios – publicada por la SUNAT - solamente incluye aquellos compromisos que tienen carácter exigible;** es decir, que – habiendo agotado todo procedimiento administrativo y judicial – solo corresponde ejecutar el proceso de cobranza⁵.

Cabe señalar que, el concepto de “actualización de deudas tributarias” de la norma incluye la deuda previsional; es decir, contempla los aportes impagos a la seguridad y previsión social. **Es preciso verificar la legalidad y constitucionalidad de dicha disposición, toda vez que dichos recursos no son ingresos tributarios ni forman parte del tesoro público y son de naturaleza intangible. Por tanto, no pueden ser objeto de modificación o reducción por parte del Gobierno⁶.**

Al respecto el artículo 12º de la Constitución Política señala:

“Artículo 12º. Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala La ley.”

Facilitar a las empresas el cumplimiento del pago de las deudas – con una especie de condonación – y, en adelante, brindarles un marco tributario con menores costos; no es una medida que, en el corto plazo, ayude a superar la desaceleración económica. **Si bien las empresas disminuirán sus pasivos, en términos contables, se mantiene la caída de sus ventas⁷.**

³No habidos significa que no son ubicables en su domicilio fiscal.

⁴ Armando Mendoza. Ayuda Memoria: Deudas Tributarias.

⁵ Idem

⁶ Idem

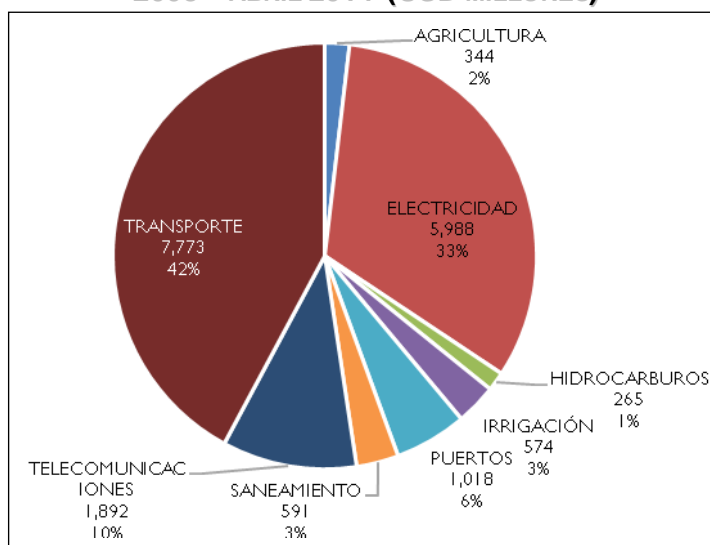
⁷ Idem

¿Proyectos favorecidos?

A julio de 2013, el MEF había identificado 31 proyectos que – según dicha entidad - debían ser priorizados para destrabar US\$ 22,000 millones: **“...del total son nueve proyectos en minería, seis en electricidad, dos en hidrocarburos, dos ferroviarios, seis en transporte, cuatro en puertos y aeropuertos, uno en comunicaciones y otro en salud”⁸.**

En la relación de proyectos adjudicados durante el período 2008 (enero) – 2014 (abril), destaca el sector Transportes que representa el 42% de toda la inversión dinamizada por la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN); lo que se explica, principalmente, por la adjudicación de la Línea 2 del Metro de Lima. Seguidamente, se ubican los sectores Electricidad (33%) y Telecomunicaciones (10%).

PROYECTOS ADJUDICADOS POR SECTOR ECONÓMICO 2008 – ABRIL 2014 (USD MILLONES)

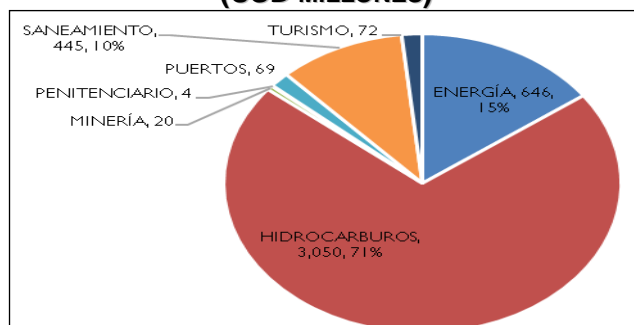


Fuente: PROINVERSIÓN.

http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/ESTADISTICAS_GRAL/Abril_2014/3_10_%20Reporte%20de%20Proyectos%20por%20Origen%20de%20Inversiones%20al%2030.04.2014.xls

Por otro lado, en cuanto a los proyectos previstos para adjudicar hasta diciembre de 2015, es el sector Hidrocarburífero el que concentra la mayor parte de recursos (71% de inversión prevista) - explicado, principalmente, por el gaseoducto -. Seguidamente, figuran Energía (15%) y Saneamiento (10%). La concesión de la gestión del Hospital del Niño del Ministerio de Salud también figura en la relación.

PROYECTOS POR ADJUDICAR POR SECTOR ECONÓMICO 2014 - 2015 (USD MILLONES)



Fuente: PROINVERSIÓN.

http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/ESTADISTICAS_GRAL/Abril_2014/3_11_%20Proyectos%20por%20Adjudicar%20a%20ABRIL%202014.xls

⁸ <http://elcomercio.pe/economia/peru/ministerio-economia-busca-agilizar-31-proyectos-inversion-pais-noticia-1609072>

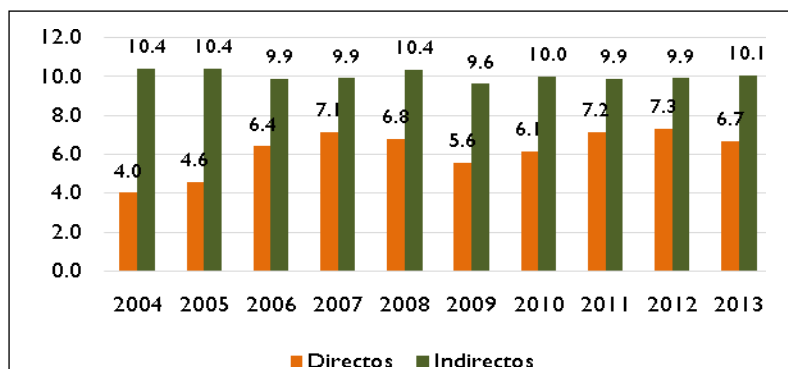
CONCLUSIONES SOBRE LAS MEDIDAS ECONÓMICAS IMPLEMENTADAS

Las medidas económicas de corte tributario adoptadas en la Ley N° 30230 están orientadas a disminuir algunos costos derivados (intereses moratorios, menor retención del IGV) de la regulación tributaria vigente con anterioridad a la norma. Asimismo, buscan facilitar las inversiones, particularmente en los sectores minero, energético y de hidrocarburos⁹. **Sin embargo, no apuntan a levantar la restricción de la demanda que hoy enfrentan las empresas, particularmente las orientadas hacia el mercado interno.**

En términos de equidad tributaria, los cambios señalados van en un sentido opuesto; es decir, **es probable que su resultado neto contribuya a concentrar más la riqueza en una minoría.**

Cabe mencionar que, en nuestro país, los impuestos indirectos - IGV, ISC y a las importaciones - son superiores a los impuestos directos - Rentas de 3ª categoría / a las empresas - lo cual, de por sí, confiere un sesgo inequitativo¹⁰ al actual arreglo tributario.

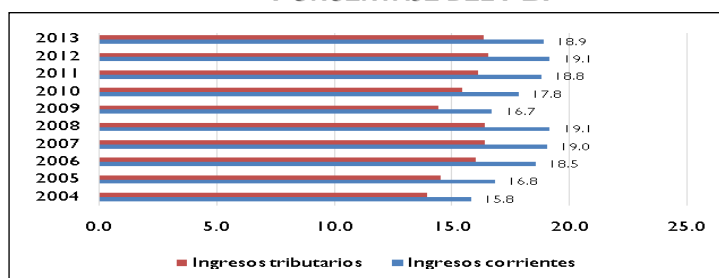
IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS, 2004 – 2013
PORCENTAJE DEL PBI



Así, mientras que, en 2013, los impuestos indirectos representaron el 6.7% del PBI, los indirectos ascendieron al 10,1%. En el marco del ciclo expansivo de la economía, los impuestos directos aumentaron su contribución pero con la desaceleración económica ello ha disminuido y es probable que sea menor con las modificaciones tributarias.

Si bien la presión tributaria se ha venido manteniendo en los últimos años, **que los impuestos indirectos sean los que la financian en un mayor porcentaje implica consagrar un esquema de financiamiento público que reposa en la inequidad distributiva.**

PRESIÓN TRIBUTARIA, 2004 – 2013
PORCENTAJE DEL PBI



Fuente: BCRP – Nota Semanal. Elaboración: Propia.

⁹El sentido de las medidas económicas implementadas es “abonar” a fortalecer un clima de negocios más favorable para el inversionista.

¹⁰Toda estructura tributaria que reposa en los impuestos indirectos en mayor medida que los directos es de naturaleza regresiva. Los impuestos directos se pagan en función al nivel de ingreso y de riqueza mientras los indirectos los pagan todos los ciudadanos en cualquier compra que hicieran.

SECCIÓN II: IMPLICANCIAS DE LA LEY N° 30230 EN MATERIA AMBIENTAL

En materia ambiental – La Ley No 30230 –, en su afán de facilitar la inversión, opta por reducir los estándares ambientales y sociales. Así pues, **debilita procedimientos e instrumentos que justamente tenían el propósito de resguardar el medio ambiente, con lo que vulnera derechos fundamentales y mandatos constitucionales, contraviene la normatividad especializada y los principios que garantizan el derecho constitucional a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, y la vida y salud de las personas.**

Pero además, con ello contraviene los siguientes compromisos asumidos por el Estado peruano:

TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS (ART. 18.3 – NUMERAL 2)

“Las partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en sus respectivas legislaciones ambientales, en consecuencia una parte no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar, dicha legislación de manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes.”

PROTOCOLO DE SAN SALVADOR (ART. 11 – INCISO 2)

“Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.”

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA (ART. 15)

“Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones.”

A nivel interno, la norma evidencia un acción contradictoria y equívoca del Estado; debido a que incumpliría los compromisos asumidos por la “COMISIÓN MULTISECTORIAL ENCARGADA DE ELABORAR PROPUESTAS NORMATIVAS Y POLÍTICAS ORIENTADAS A MEJORAR CONDICIONES AMBIENTALES Y SOCIALES BAJO LAS QUE SE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, ESPECIALMENTE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS”¹¹ (Resolución Suprema N° 189-2012-PCM del 24 de junio de 2012).

Dicha instancia acordó - entre otros objetivos - **mejorar el desempeño estatal en la regulación y gestión ambiental, así como la promoción de inversiones sostenibles en actividades productivas y extractivas, comprometiéndose a fortalecer e implementar los siguientes estándares sociales y ambientales:**

- ☞ Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA),
- ☞ Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA),
- ☞ Límites Máximos Permisibles (LMP) y Estándares de Calidad Ambiental (ECA),
- ☞ Ordenamiento Territorial (OT),
- ☞ Elaboración de protocolos de intervención temprana y otros instrumentos que contribuyan a la gobernanza ambiental y la paz social.

¹¹ La Comisión Multisectorial estuvo conformada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y los ministros de los sectores: Ministerio del Ambiente (MINAM), Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Ministerio de Cultura (MINCU), Ministerio de Salud (MINS), Ministerio de la Producción (PRODUCE).

2.1. Impactos de Ley N° 30230 en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

El artículo 19° - “Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras” - **debilita la función fiscalizadora del OEFA y el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA)**, pone en riesgo la seguridad de las personas y del medio ambiente, y lesiona el acceso a la justicia ambiental, por el que toda persona tiene el derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva ante las entidades administrativas y jurisdiccionales en defensa del ambiente, aún cuando no se afecte el interés económico del accionante (Artículo IV del Título Preliminar de la ley General del Ambiente – Ley N° 28611).

Moratoria por tres años a la potestad sancionadora

De acuerdo a la norma, **el OEFA deberá privilegiar, durante tres años, las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental**. Con ello, **el proceso sancionador será excepcional**. Es decir, si la autoridad declara la existencia de una infracción deberá ordenar medidas correctivas y suspender el procedimiento sancionatorio. De cumplirse con las medidas correctivas no habrá multa y el procedimiento sancionador concluirá; caso contrario se aplicará la multa.

Al convertir el proceso sancionador en excepcional, **se le quita el carácter disuasivo frente a otras conductas infractoras; también se le resta autoridad al Estado para restablecer el pacto social transgredido con la realización de una infracción**. Con ello, además, se incentivan conductas irresponsables.

.....
Puede ser más conveniente, para algunos, incumplir sus obligaciones que acatarlas, por lo que no se estaría promoviendo que las inversiones sean sostenibles.
.....

Estas disposiciones van en sentido contrario a los avances alcanzados en cuanto a legislación ambiental a nivel nacional, y nos poden a la saga con relación a otros países de América Latina. Recordemos que Chile ha fortalecido su institucionalidad ambiental y está promoviendo la aplicación de fuertes sanciones por infracciones ambientales.¹²

Beneficios para infractores: 50% de rebaja en las multas

En caso de que proceda el proceso sancionador, La ley rebaja la multa al 50%. Solo se aplicará el 100% del valor de la multa a:

- ☞ Quienes cometan infracciones muy graves que generan un daño real a la vida y salud humana.
- ☞ A las actividades que se realizan sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes o en zonas prohibidas.
- ☞ Reincidencia en la infracción en un período de seis meses, desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

Con relación a las infracciones muy graves, es preocupante que no se tomen en cuenta:

- ❖ Efectos acumulativos,
- ❖ Daños a los medios de vida y ecosistemas,
- ❖ Afectación a la seguridad alimentaria de las poblaciones vulnerables o la afectación a los bienes comunes y colectivos (lagunas, ríos, bosques, etc.)

En cuanto a la reincidencia, podría generarse un incentivo perverso al contemplarse que el infractor que reincida en un plazo superior a los seis meses, pueda acogerse al beneficio de reducción de la multa.

¹² En 2013 Barrick recibió una multa de US\$16,5 millones y Kinross de US\$4,5 millones por este concepto

Sobre la reincidencia

La Resolución N° 020-2013-OEFA-PCD, aprobó los “*Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales*”. En ese marco, se señala como plazo para que un infractor sea considerado reincidente un período de cuatro años.

Dicho plazo se fijó teniendo como base el plazo de prescripción establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo General. La Ley N° 30230 reduce dicho plazo a seis meses. Esto significa que **si el infractor repite o continúa cometiendo la infracción con posterioridad a los seis meses, no será considerado reincidente; por lo tanto, se beneficiará de la reducción de la multa en un 50%.**

Incentivo perverso: es más rentable ser infractor que cumplir la ley

La ley limita la potestad fiscalizadora del Estado. Reduce multas y sanciones, en lugar de promover medidas preventivas que premien las buenas prácticas empresariales. Además, debilita el Estado de Derecho; recorta la acción fiscalizadora y el poder sancionador del OEFA, lo que vuelve más atractivo el incumplimiento de los estándares e instrumentos socio-ambientales.

El comportamiento del Estado es contradictorio. En el caso de las infracciones tributarias, el discurso es otro. La SUNAT justifica su facultad sancionadora de la siguiente manera:

.....
“Para que una obligación tributaria sea cumplida por todos es necesario establecer reglas y consecuencias previsibles para aquellos que no la observan. Además, es necesario desincentivar determinadas conductas o actos destinados a reducir o evitar el pago de tributos”.
.....

¿POR QUÉ NO SE APLICA ESTE MISMO RAZONAMIENTO A LA FACULTAD SANCIONADORA DEL OEFA?

¿Qué consecuencias tendrán estos cambios para la Autoridad Nacional del Agua (ANA), Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), gobiernos regionales y locales?

Las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) son parte del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) y, su actuación debe adecuarse a las disposiciones que dicte el OEFA. **En ese sentido, no hay un panorama claro de cómo la ley afectará la facultad sancionadora de las EFA a nivel nacional, regional y local; así como de la ANA, de DIGESA y de los gobiernos regionales y locales de acuerdo a sus competencias en el tema.**

2.2. Avances y retrocesos

Las modificaciones de la Ley N° 29325 del SINEFA – a través de la Ley N° 30011 – establecieron el enfoque de la “*Fiscalización para el cambio*”. Dicha disposición, implicaba el fortalecimiento de la fiscalización ambiental, no sólo a partir de la imposición de sanciones disuasivas, sino otorgando oportunidades para que el inversionista subsane voluntariamente los incumplimientos leves - aquellas que no dañan el ambiente ni la salud de las personas – para evitar un procedimiento sancionador. **Es lamentable que, a menos de un año de la aprobación de la nueva ley, se cambien nuevamente las reglas de juego en un sentido totalmente contrario.**

No hay razón para sostener que existe un uso abusivo de la potestad sancionadora por parte del OEFA y, por lo tanto, no se justifica el retroceso. Por el contrario, a través de las Resoluciones N° 045-12-OEFA/CD y N° 049-2013-OEFA-CD, se dispuso la aplicación de las multas más altas a las actividades ilegales (hasta 30,000 UIT) o informales (hasta 25,000 UIT). Asimismo, se estableció que el tope de las multas impuestas a actividades formales sea de 15,000 UIT. El promedio de las multas por infracciones

graves y muy graves es de 250 UIT. Pero, además, la multa no puede ser mayor al 10% del Ingreso Bruto Anual percibido por el infractor, aplicándose el principio de no confiscatoriedad. Además, cuando el OEFA fija una medida correctiva, solo puede incorporar en la multa base el 25% del valor económico del daño ocasionado. Si el infractor adopta la medida correctiva, se reduce el monto.

Por otro lado, en junio de este año, el OEFA - mediante Resolución Ministerial N° 165-2014-MINAM - estableció incentivos económicos para promover prácticas empresariales que prevengan y reduzcan los impactos negativos en el medio ambiente. Uno de ellos son los bonos de descuentos sobre multas.

ALGUNAS SANCIONES CON RESOLUCIONES FIRMES APLICADAS POR OEFA AL SECTOR MINERO E HIDROCARBURÍFERO

EMPRESA	UNIDAD	INFRACCIÓN	AÑO	SANCIÓN / MEDIDA PREVENTIVA
CHINALCO	Toromocho	Descarga de efluentes en lagunas Huacracocha y Huacacocha.	2014	Implementó y amplió diques de contención e infraestructura para encausamiento del efluente.
VOLCÁN COMPAÑÍA MINERA	Cerro de Pasco	Exceder límites máximos permisibles en tres y dos punto de control, respecto de dos parámetros.	2014	150 UIT y 100 UIT.
XTRATA TINTAYA	Tintaya	Presencia de 1.7% del valor normal de sedimentos de cobre predominante en la zona, en una área de 1000 metros de pastos naturales debido al bombeo de agua realizado desde un canal de la empresa.	2014	50 UIT, 6 UIT y 6 UIT respectivamente
		No comunicar el incidente al OEFA.		
		No presentar el informe de investigación del incidente		
CASTROVIRREYNA COMPAÑÍA MINERA	Unidad Minera San Genaro	Verter agua de relaves sin tratamiento hacia la laguna Yanacocha.	2013	70 UIT
		Superar los LMP en efluente de agua de relavera.		
		Efluente cuyo punto de monitoreo no se encontraba establecido en el instrumento de gestión ambiental.		
CATALINA HUANCA SOCIEDAD MINERA	Concesión de Beneficio San Jerónimo	Descarga directa al río Mishka de aguas provenientes del sistema de drenaje subterráneo de uno de sus depósitos de relaves y no recircularla hacia la planta de beneficio San Jerónimo, como lo indicaba su EIA.	2012	60 UIT
		Exceder el LMP en un punto de control.		
MINERA YANACOCHA	Conga	Incumplimiento de cinco compromisos del EIA, entre ellos la instalación de una plataforma de exploración a menos de 50 metros de un bofedal y un curso de agua estacional.	2012	127.75 UIT
PLUSPETROL NORTE	Lote 192 (1 AB)	Pluspetrol Norte fue multado en primera instancia con más de 20 millones de soles por haber contaminado y desaparecido la laguna Shanshococho, ubicada en el Lote 1AB que opera en Loreto: por haber afectado con hidrocarburos líquidos a la laguna. Monto: 3410.15 UIT; por la pérdida ecológica irrecuperable del ecosistema que conformaba la laguna, al haber realizado actividades de drenaje y remoción de suelos sin contar con el Instrumento de Gestión Ambiental correspondiente. Monto: 2000 UIT; por incumplir con informar al OEFA sobre la regularización de los trabajos de intervención en la cocha. Monto: 4.39 UIT; por no comunicar al OEFA, dentro de las 24 horas, la afectación ambiental a la cocha. Monto: 2.36 UIT.	2013	3410.15 UIT, 2000 UIT, 4.39 UIT y 2.36 UIT

Fuente: OEFA. Elaboración: Propia.

En conclusión, el OEFA ha sancionado con multas de manera excepcional y por falta graves. Las multas impuestas han sido bastante ponderadas. Además, en el país la autoridad tiene parámetros establecidos para la fijación de multas, lo que evita una desmesura en su aplicación.

.....

En ese contexto, restarle al OEFA su capacidad sancionadora por tres años es debilitarla como entidad fiscalizadora.

.....

Existen conductas de abierto desacato a la autoridad, a La ley y a los compromisos pactados. No basta, entonces, que a infracciones como verter intencionalmente relave a un cuerpo de agua se les imponga solo una medida correctiva. **Además, en estos casos si persiste la conducta infractora, rebajarle el 50% de la multa es un premio a quien viola La ley.**

A esto debe añadirse que, en casos de la comisión de delitos ambientales, para que una denuncia prospere se requiere un informe del OEFA pronunciándose sobre la comisión de una infracción y la existencia de presunta responsabilidad penal. **La medida, en cierta medida, garantiza impunidad a las empresas.** Adicionalmente, se afectan fuentes de financiamiento sin sustituirlas por otras, lo que supone menos recursos para que la entidad ejecute su tarea con mayor carga laboral.

Reducción de ingresos para organismos encargados de la fiscalización ambiental

La Ley N° 29325, en su artículo 27°, señalaba que se constituían en recursos para la OEFA, los montos que se impusieran por concepto de multas en el ejercicio de sus funciones. Con la modificación de la norma, estos recursos pasan a ser parte del tesoro público. **El gobierno afirma que, tener como fuente de recursos las multas impuestas, incentiva la potestad sancionadora del OEFA; pero, ello no se condice con la realidad.**

Según lo declarado por Hugo Gómez Apac - presidente del OEFA -, este organismo, desde su creación hasta mayo de 2014, ha realizado e impulsado:

- ☞ 5,517 supervisiones en minería, energía, pesca e industria.
- ☞ 941 multas.

El promedio de las sanciones impuestas es de 68.3 UIT. Solo en cinco casos se aplicaron multas superiores a las 1,000 UIT. El Poder Judicial ha confirmado el 95% de las resoluciones de OEFA que fueron impugnadas, según información de la misma entidad.

La mayor multa aplicada fue de 9,447 UIT a la empresa Pluspetrol Norte debido a que contaminó y desapareció la laguna de Sanshocochoa, representando una pérdida irrecuperable de dicho ecosistema. Esta empresa realizó drenajes y remoción de suelos sin contar con un instrumento de gestión ambiental, no informó a la OEFA de esta situación ni sobre la regularización de su intervención en la laguna.

2.3. Zonas reservadas

El artículo 20° de la Ley N° 30230 modifica el artículo 7° de la Ley N° 26834 – Ley de Áreas Naturales Protegidas - que señalaba que las Zonas Reservadas debían establecerse por Resolución Ministerial del MINAM. **En adelante, se crean “(...) por Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros”.**

Esta modificación es contraria al espíritu de la ley de Áreas Naturales Protegidas porque limita las funciones del MINAM y burocratiza el proceso. Por otro lado, tampoco se justifica que, siendo ésta una decisión de naturaleza básicamente técnica, no pueda ser establecida por el MINAM pese a ser éste el ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

En ese sentido, este cambio en el procedimiento implica una afectación a la figura y objetivo de la creación de Zonas Reservadas y, por ende, pone en riesgo nuestra riqueza natural, ya que impide que se tome una acción de protección más rápida en zonas que pueden ser futuras Áreas Naturales Protegidas (ANP).

Las zonas reservadas son áreas que reúnen las condiciones para considerarse ANP, por lo que, se les declara en bajo protección transitoria, en tanto se realizan los estudios técnicos complementarios y procesos participativos para determinar su extensión y categorización final.

El carácter transitorio de la protección no justifica que se exija – para establecerse- seguir el mismo procedimiento que para el establecimiento de una ANP. Pese a ello, La Ley No 30230 así lo establece.

2.4. Opinión técnica previa para evaluar Estudios de Impacto Ambiental

El artículo 21º de la Ley N° 30230 - “*Solicitud de opiniones para evaluación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA)*” - **establece un plazo de 45 días hábiles para que las entidades opinen sobre cualquier tipo de Estudio de Impacto Ambiental (EIA).**

Esta disposición contraviene el Reglamento de la ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), que otorga plazos diferenciados según la complejidad del estudio:

Complejidad del estudio	Plazo establecido en Reglamento de la ley del SEIA
EIA _{sd}	40 días
EIA _d	50 días

Si bien el Decreto Supremo N° 060-2013-PCM estableció la reducción de plazos para el sector Energía y Minas; con la nueva ley, ésta se extiende a todos los proyectos de inversión que requieren opiniones – vinculantes y no vinculantes – de otras entidades del sector público.

Amenaza de sanción administrativa a funcionarios

La ley establece que no emitir la opinión vinculante en un plazo de 45 días hábiles constituye una falta grave y, por ende, la apertura de un procedimiento sancionador contra el funcionario a cargo. Con esto, la normativa se enfoca en presionar al funcionario público para que emita una opinión técnica en un plazo muy breve.

Esta disposición aumenta las posibilidades de que se emita una opinión equivocada o con argumentos y elementos de decisión insuficientes, lo que no garantizaría la protección del ambiente y los derechos de las personas que puedan resultar impactadas.

No reconocimiento de problemas estructurales en la evaluación ambiental por parte de la administración pública

Al reducir la protección ambiental a la responsabilidad de los funcionarios, la ley deja de considerar la falta – generalizada en la administración pública – de recursos humanos, financieros y técnicos, así como la débil calidad técnica de los EIA. **Un plazo tan corto desalienta a las instituciones especializadas en torno a la realización de trabajos de campo, toma de muestras, sobrevuelos y verificación de la información secundaria para desarrollar una opinión consistente y fundamentada.**

No se asegura la calidad de información presentada

La Ley N° 30230 indica que las entidades no podrán solicitar nuevamente los documentos que el solicitante haya presentado en el transcurso del proceso, bajo responsabilidad de su titular. Sin embargo, no aclara cómo se deslindará la responsabilidad del funcionario cuando los titulares de los proyectos no cumplan reiteradamente con presentar la información mínima necesaria para emitir la opinión técnica o la presenten de manera incompleta o errada.

Es decir, la norma no busca garantizar la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial; los pueblos indígenas en general; la población del entorno directo e indirecto del proyecto de inversión; las ANP y los recursos hídricos.

2.5. Ordenamiento Territorial (OT)

El artículo 22° (“Ordenamiento Territorial”) de la Ley N° 30230 **afecta las competencias del MINAM** en dicha materia al plantear que la política nacional de Ordenamiento Territorial sea aprobada por el Consejo de Ministros, desplazando al ministerio en esta función.

Esto quiere decir que, dentro de la estructura de toma de decisiones, **el MINAM pierde su capacidad decisoria y su influencia se reduce al mínimo al contar con solo un voto frente al de todos los ministerios que promueven la inversión. Esto es preocupante, dado que el componente ambiental es fundamental para el Ordenamiento Territorial.**

Aún más, **este cambio podría afectar el carácter democrático que debe tener el proceso para la formulación de la política de OT.** En él, debían incorporarse a los actores estratégicos transformación del territorio: gobiernos locales y regionales, que son quienes formulan – según sus leyes orgánicas – los planes de ordenamiento territorial.

Desnaturalización del Ordenamiento Territorial

La ley desnaturaliza los objetivos y finalidad del OT al señalar que “la Zonificación Económica Ecológica ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso”. Según la normatividad vigente, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) aprobados a nivel regional o local – de acuerdo a la Ley de Descentralización y las leyes orgánicas de los gobiernos sub-nacionales -, luego de procesos técnicos y participativos, establecen las políticas y marcos regulatorios de ocupación y uso del territorio para el desarrollo sostenible.

Promueve la ocupación desordenada, sectorializada y no planificada del territorio

De acuerdo a la legislación correspondiente, los usos y exclusiones en el territorio son resultado de la planificación territorial, articulada a los procesos de desarrollo local y regional. Lamentablemente, debido principalmente a la falta de voluntad política, no hay avances en esta materia ni se cuenta con dichos planes.

Al señalarse en la Ley N° 30230 que el OT no asigna usos del territorio, no queda claro quién o cómo se hará. El Poder Ejecutivo pretendería asegurar que el mercado – junto a ciertos sectores gubernamentales – continúe asignando los usos según sus intereses; lo que puede acentuar el caos existente en la gestión territorial. Los beneficios del desarrollo continuará concentrándose en ciertos lugares, se pondrá en riesgo el patrimonio ambiental y cultural; seguirán afectándose los procesos de planificación del desarrollo local y regional de los gobiernos sub-nacionales que gozan de autonomía constitucionalmente reconocida.

No reconocimiento de la naturaleza participativa y concertada del Ordenamiento Territorial

La Ley N° 30230 no reconoce que el ordenamiento territorial es "un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos (lineamientos de política para el ordenamiento territorial)".

Por otro lado, al no priorizar una ocupación del territorio basada en un sustento técnico y participativo, la norma no es coherente con el compromiso asumido por el Estado peruano con relación al "mejoramiento de la gestión territorial y mecanismos para la compatibilización de las actividades productivas y extractivas" (Informe de la Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar las condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas, 2012).

2.6 Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles

Al disponer que, los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP) sean establecidos por decreto supremo con refrendo de los sectores involucrados, el artículo 23° de la ley, **además de incrementar el trámite burocrático, somete su aprobación a instancias que representan intereses en conflicto, lo que puede desnaturalizar su finalidad.**

Consideramos esta disposición burocrática e innecesaria porque, para su elaboración, ya existe una coordinación previa interinstitucional entre el MINAM y los sectores vinculados con la aprobación de estos instrumentos.

¿ECA y LMP condicionados a un análisis económico?

La Ley N° 30230 señala que los ECA y LMP deben basarse, no solo en criterios de protección a la salud y al ambiente, **sino también en un análisis de impacto regulatorio y económico sobre las industrias y poblaciones involucradas.**

De acuerdo a los parámetros del Organismo Mundial de la Salud (OMS) para la calidad del aire, agua o suelo, los ECA y LMP contribuyen a la protección del derecho a la salud de las personas y el ambiente. **Por ello, es preocupante que se les condicione a un análisis económico, con una ponderación que equipara la salud y la vida con la inversión; corriéndose el riesgo de aprobar estándares menos exigentes que pongan en riesgo la salud pública de manera inadmisibles.**

2.7 Eliminación de duplicidades

El artículo 24° – Eliminación de duplicidades - de la Ley N° 30230, **integra los procedimientos de autorización de desbosque, vertimientos y reúso de aguas residuales con el de aprobación de EIA. Esta medida no considera que los plazos para revisar la información y los organismos responsables de aprobar dichas autorizaciones, son distintos.**

Con anterioridad a la ley, las autorizaciones para desbosque, vertimientos y reúso de aguas residuales tenían procedimientos específicos – establecidos por el Ministerio de Agricultura y Riego – que exigían información más detallada que la que se consigna en el EIA. La integración al procedimiento de aprobación de éste debería considerar requisitos exigidos para las referidas autorizaciones, así como la ampliación de los plazos para que el Ministerio de Agricultura y Riego emita su opinión técnica en el marco del procedimiento del EIA.

2.8. Eliminación del EIA en el sector inmobiliario

En el artículo 59° de la Ley N° 30230 se advierte que, en adelante, en el sector Vivienda, Construcción y Saneamiento no se requerirán EIA si el proyecto se ubica en zona urbana; así lo señala el literal h) para las modalidades C y D establecidas por la misma norma. **Preocupa que el gobierno no considere el EIA como un instrumento de carácter preventivo de daños ambientales, sociales y económicos; sino que, por el contrario, lo catalogue como un requisito que puede eliminarse sin consecuencia alguna.**

2.9. Declaratoria de Interés Nacional para vías navegables

La ley dispone – en su Décima Octava Disposición Complementaria - declarar de interés nacional el desarrollo de vías navegables, así como facultar al Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) a fijar y cobrar el peaje correspondiente con la finalidad de atender las intervenciones realizadas en las vías navegables. Debido a que, estos proyectos se ejecutan principalmente en la Amazonía, las autoridades competentes deben promover evaluaciones sociales y ambientales exhaustivas para evitar el impacto sobre las poblaciones indígenas y ribereñas cuya dinámica social está ligada a los ríos.

Asimismo, en esta materia, debe tomarse en cuenta la aplicación del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT.

2.10. Convenios de Estabilidad Tributaria (CET) e impactos ambientales

Los CET se otorgan en base a producción por concesiones, considerando mayores impactos ambientales.

La ley mantiene la vigencia de los CET, estableciendo que se aplican a las empresas mineras que inicien proyectos con no menos de 15,000 TM/día, o que realicen ampliaciones (con no menos de 20,000 TM/día), hasta por un máximo de 15 años, de acuerdo a los niveles de inversión y capacidad de producción. Además, se plantea que, para acceder a los CET, el incremento de la producción se realice en función de las concesiones mineras y no de las Unidades Económicas Administrativas (agrupación de concesiones en un radio de 5 km) como figura en la Ley General de Minería vigente.

Ello implica una mayor producción por concesión (ya no por Unidad Económica Administrativa) y, por lo tanto, la necesidad de una mayor remoción de tierras, generándose mayores impactos ambientales.

CONCLUSIONES SOBRE IMPLICANCIAS EN MATERIA AMBIENTAL

En materia ambiental, la Ley N° 30230:

☞ **Genera un clima de impunidad ambiental que debilita el SINEFA y sus entidades, poniendo en riesgo el ambiente y la salud de las personas.**

☞ Burocratiza el proceso para el establecimiento de una Zona Reservada al equiparlo al de establecimiento de una ANP; con ello, se dificulta el cumplimiento del mandato constitucional de “*promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas*” (Artículo 68° de la Constitución Política del Perú). **Preocupa que se privilegie la promoción de las inversiones sin asegurar el ambiente, los derechos fundamentales de las personas y los mandatos constitucionales.**

☞ Considera trámites administrativos – para el cumplimiento de una formalidad – a las opiniones técnicas de las instituciones especializadas como el SERNANP, ANA y el Ministerio de Cultura; cuando en realidad son medios para contribuir a la protección del ambiente, los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, los pueblos indígenas en general y la población del entorno directo e indirecto del proyecto de inversión.

☞ Pretende reducir las competencias y funciones de los gobiernos regionales y locales en torno a la ocupación y uso sostenible de sus territorios al reducir los POT a planes referenciales que no serían de cumplimiento obligatorio para los demás niveles de gobierno. **Estas modificaciones que hace la ley significarán un mayor costo al Estado peruano debido a los conflictos socio – ambientales que se producirán en torno a la superposición de derechos y la ausencia de mecanismos de coordinación intergubernamental así como de participación social para determinar la ocupación y uso territorial. Al final, dichos costos serán trasladados a las poblaciones y los inversionistas.**

SEGUIMIENTO AL PROCESO DE APROBACIÓN DE LA LEY N° 30230 EN MATERIA AMBIENTAL

	SITUACIÓN PREVIA A LEY N° 30230	CAMBIO DEL PAQUETE	COMENTARIO
PRESUPUESTO OEFA	El artículo 27°.c de la Ley N° 29325 señala que constituyen recursos del OEFA los montos que imponga por concepto de multa en el ejercicio de sus funciones.	Los recursos por concepto de multa de las entidades públicas de fiscalización constituyen ahora recursos del tesoro público.	No se debe recortar los recursos al OEFA que, por el contrario requiere de mejores condiciones para el desempeño de su función. No es cierto que la necesidad de recursos económicos haya sido un incentivo para el ejercicio de su función sancionadora. La realidad demuestra lo contrario.
REDUCIDA CAPACIDAD DE MULTAR	En abril de 2013 se aumentó el tope para multar a 30,000 UIT.	Por 3 años el OEFA privilegiará acciones de prevención y corrección y solamente impondrá multas si la empresa no cumple. En caso de que aplique las multas, no serán superiores al 50% de lo que correspondería aplicar, salvo tres excepciones: (i) infracciones muy graves con daño real a la vida y la salud; (ii) actividades que no cuenten con instrumentos de gestión ambiental o autorización de inicio de operaciones o en zonas prohibidas o (iii) reincidencia dentro de los seis meses de haber sido sancionado.	El Estado no puede elevar el tope de multas a 30,000 UIT y, en poco más de un año, disminuirlo a la mitad. Más aún cuando el OEFA había regulado la metodología de imposición de multas y éstas solo, excepcionalmente, podían llegar al tope de lo previsto.
CREACIÓN DE ZONAS RESERVADAS	Las zonas reservadas se establecen mediante resolución del MINAM.	Las zonas reservadas se establecen vía decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.	Las zonas reservadas deberían mantenerse bajo el mandato técnico del MINAM y en el ámbito político del Consejo de Ministros, que podría poner trabas a la creación de nuevas zonas reservadas.
PLAZO PARA EMITIR OPINIONES TÉCNICAS PARA EIA	El D.S. No 060-2013-PCM estableció que las entidades públicas que emiten opiniones - vinculantes o no - deben comunicar al MINEM tanto sus observaciones como sus requerimientos de subsanación en un plazo no mayor a treinta días hábiles.	Las opiniones vinculantes o no requeridas para la aprobación de los EIA no deben exceder los 45 días hábiles, bajo responsabilidad del funcionario. Incluso se menciona que en el caso de opiniones vinculantes, el funcionario que no emita dichas opiniones será sancionado con falta grave.	Si bien se amplió a 45 días hábiles, debe tomarse en cuenta que cada caso es distinto y que un megaproyecto requerirá un EIA más complejo que un proyecto pequeño. Deben establecerse precisiones en función de la magnitud del proyecto.

<p>ESTABLECIMIENTO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL / USO O EXCLUSIÓN DE USOS</p>	<p>El artículo 11° de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, establece que la ZEE se aprueba por propuesta de la PCM, en coordinación intersectorial. De otro lado, El artículo 7°, literal c), del Decreto Legislativo 1013 dispone que el MINAM establece la política, criterios, herramientas y procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes. Por ello, mediante R.M N° 026-2010- MINAM, se establecieron los lineamientos de política para el ordenamiento territorial. Además, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que es función del gobierno regional el <i>“formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los gobiernos locales”</i>.</p>	<p>La Política Nacional de OT es aprobada vía Decreto Supremo, refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.</p> <p>Se establece que ni la ZEE ni el OT asignan usos ni exclusiones de uso.</p>	<p>Es necesario que el OT sea el instrumento para tomar decisiones sobre el territorio y que ello se haga de manera concertada.</p>
<p>ESTABLECIMIENTO DE ECA Y LMP</p>	<p>El artículo 7°, literal d) del Decreto Legislativo 1013 señala que los ECA y LMP son definidos por el MINAM vía Decreto Supremo con la opinión del sector correspondiente.</p>	<p>Tanto los ECA como los LMP serán determinados vía Decreto Supremo refrendado por los sectores vinculados. Estarán basados <i>“en un análisis de impacto regulatorio y económico sobre las industrias y poblaciones involucradas”</i></p>	<p>El establecimiento de ECA y LMP debe continuar bajo la competencia del MINAM, tal cual lo señala su ley de creación y funciones. Para el establecimiento de estándares y límites no deben tomarse en cuenta factores más allá de los meramente ambientales o aquellos relacionados con la vida y salud. Condicionarlos a criterios económicos nos parece contraproducente.</p>

SECCIÓN III: IDENTIFICACIÓN DE INTERESES Y BENEFICIARIOS DE LAS MEDIDAS DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

La presente sección contiene un corto mapeo de los posibles intereses económicos – gremiales, corporativos o individuales – existentes detrás de la Ley N° 30230 y los cambios en materia ambiental que incluye. Para ello, comparamos las medidas adoptadas con las posturas y planteamientos públicos realizados por empresa y gremios empresariales, como los contenidos en el Libro Blanco de Hidrocarburos¹³ elaborado por la Sociedad Peruana de Hidrocarburos (SPH)¹⁴. Asimismo, partiendo de información pública oficial identificaremos los sectores y empresas que serán beneficiadas con las medidas establecidas en el Capítulo III “Medidas para la Promoción de la Inversión en Materia Ambiental”.

3.1. La Ley N° 30230 y los discursos del sector privado

Las medidas contempladas en la Ley N° 30230 no están aisladas, forman parte de un paquete legislativo destinado a “destrabar” la inversión y que responde a los reclamos formulados, desde hace varios años, por entidades representativas de las grandes empresas: Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y la Cámara de Comercio de Lima (CCL).

En enero de 2012, el presidente de la CONFIEP, Alonso García Miró, manifestaba que *“Hay proyectos energéticos, de petróleo, mineros e industriales paralizados por falta de autorizaciones, de permisos”*.⁷ En marzo del mismo año, Carlos Durand - presidente de la CCL - criticaba la *“excesiva tramitología”* y revelaba que *“uno de los grandes temas que conversamos con el ministro (Luis Castilla) es allanar lo más posible estos trámites”*.¹⁵

Los gremios empresariales han logrado que se atienda sus pedidos de reducción de permisos relacionados con aspectos ambientales y sociales. En el año 2013, el MEF creó el Equipo Especializado de Seguimiento de las Inversiones (EEI). Dicho grupo, desde entonces, ha tenido entre sus responsabilidades optimizar el marco normativo y los procedimientos administrativos, planteando medidas que generen impacto, tales como la simplificación, la reducción de plazos, la uniformización de criterios y la aclaración de competencias.¹⁶

Cabe destacar que la formación de este equipo era uno de los principales reclamos de la CONFIEP, desde el año 2008 cuando era presidida por Jaime Cáceres, quien planteó la creación de un comité de seguimiento para monitorear el cumplimiento de las obras y nombrar a un *“zar destrabador”* que evite que los proyectos se queden a mitad de camino.¹⁷

La creación del EEI – mediante el Decreto Supremo N° 104-2013-EF - fue parte del paquete de medidas relacionadas con la flexibilización de requerimientos ambientales y sociales para grandes proyectos de inversión, que incluye las siguientes normas:

- ☞ D.S N° 104-2013-EF: Declara de interés nacional y prioritario la promoción y agilización de la inversión.
- ☞ Ley N° 30025: Facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura.
- ☞ D.S. N° 054-2013-PCM: Establece disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos.

¹³ Libro Blanco de Hidrocarburos. Propuesta de reforma del sector hidrocarburos para un nuevo consenso social, presentado públicamente el 06 de marzo de 2014.

¹⁴ “Hay stock de inversión paralizado”, Peru21, 30 de enero de 2012 [<http://peru21.pe/2012/01/30/economia/hay-stock-inversion-paralizado-2009689>]

¹⁵ “Burocracia puede paralizar shock de inversiones” Expreso 23 de marzo del 2012.

<http://www.expreso.pe/noticia/2012/03/23/burocracia-puede-paralizar-shock-de-inversiones>

¹⁶ Lema, Rubén (2014). Dinamizando la inversión en infraestructura. Revista Moneda 157.

¹⁷ “Confiep: Sector privado invertirá US\$14.000 millones en 2009”. RPP, 20 de diciembre de 2008.

[<http://radio.rpp.com.pe/ampliaciondenoticias/confiep-sector-privado-invertira-us14000-millones-en-2009/>]

- ☞ D.S. N° 060-2013-PCM: Aprueba disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada.
- ☞ Ley N° 30056: Modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial.
- ☞ Ley N° 30114 – Ley de Presupuesto Público de 2014: Da facilidades para la resolución de conflictos por trato directo en contratos bajo la modalidad de Asociaciones Público – Privadas (APP).

El jefe del EEI - que también se desempeña como jefe del gabinete de asesores del MEF -, ha revelado que el gobierno tiene en agenda otras medidas orientadas a reducir, aún más, la “*tramitología*” y abordar aspectos relacionados con la seguridad jurídica.¹⁸ Con relación a los proyectos que se priorizarán para agilizar las inversiones señaló que éstos corresponden a los sectores minería, hidrocarburos e infraestructura.

Necesidad de realizar cambios en el OEFA

Como se ha señalado, la Ley N° 30230 limita la potestad sancionadora del OEFA por un plazo de tres años, privilegiando las medidas correctivas. **Si bien el Libro Blanco de Hidrocarburos (LHB) no reclama expresamente una moratoria de tres años, señala la necesidad de “Orientar el enfoque de la fiscalización ambiental hacia incentivar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables y promover la subsanación de situaciones de incumplimiento menores, y no sólo priorizar un propósito meramente punitivo”**¹⁹.

Asimismo, destaca la necesidad de *“Mejorar los instrumentos y procedimientos que reconocen la subsanación de hallazgos o incumplimientos menores detectados durante las acciones de supervisión; de modo tal que el titular de las actividades de hidrocarburos pueda implementar las acciones o medidas correctivas que resulten pertinentes en un plazo razonable, conllevando esto el archivo de la observación y de eventuales procedimientos sancionadores. Esta medida debe reducir el número de observaciones y procedimientos reservándolos para aquellas situaciones de incumplimiento que revistan gravedad o impliquen desacato a las medidas dispuestas por la autoridad”*.²⁰

El LBH sostiene que existe una subjetividad en la fiscalización, puesto que muchos de los procedimientos sancionadores se basan en incumplimientos de responsabilidades genéricas y no en una tipificación específica que respete los principios de legalidad, verdad, material, tipicidad y seguridad jurídica. Además, indica que, los rangos de las sanciones son desproporcionados y que la Ley N° 30011 estableció un régimen de cobranza coactiva discriminatoria, confiscatoria y que atenta contra el derecho de tutela jurisdiccional efectiva.

El LBH propone, básicamente, incluir medidas correctivas que busquen archivar las observaciones de eventuales procedimientos sancionadores, señalando que las multas son justamente uno de los principales problemas, **“pues los rangos de las sanciones son desproporcionados y varían significativamente”**.²¹

¹⁸ “Es necesario continuar con algunas medidas de gasto” La República. 19 de julio de 2014. [<http://www.larepublica.pe/19-07-2014/es-necesario-continuar-con-algunas-medidas-de-gasto>]

¹⁹ Libro Blanco de los Hidrocarburos. Pág 216 y 217.

²⁰ Ídem.

²¹ Ídem.

Límites Máximos Permisibles y Estándares de Calidad Ambiental

El artículo 23º de la citada ley incluye, como base para la creación de LMP y ECA, un análisis del impacto regulatorio y económico sobre las industrias y poblaciones involucradas. Asimismo, que su aprobación y actualización periódica se efectúe mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores vinculados.

Al revisar el LBH, encontramos que propone **“definir reglas claras frente a la aprobación de nuevos parámetros de control de la calidad ambiental (LMP y ECA)”** (pág. 209).

Asimismo, el LBH sostiene que *“(…) el régimen legal vigente no establece criterios respecto a las empresas que ya han ejecutado programas de rehabilitación ambiental de áreas con planes aprobados y supervisados por la autoridad. En estos casos, ya se ejecutó una inversión en función de los objetivos trazados por el Estado en su momento, por lo que no sería razonable, entonces, que se pretenda imponer una carga duplicada o multiplicada, cada vez que el Estado determine nuevos objetivos ambientales. En este caso se estaría desconociendo la razonabilidad de las medidas de rehabilitación anteriormente aprobadas, la inversión realizada y el hecho de que tales labores fueron ejecutadas con consentimiento del mismo Estado (…)”*.²²

En el apartado de LMP y ECA, el LBH argumenta que los planes de negocios de los inversionistas se estructuran en función de la legislación y los requerimientos administrativos existentes, asimismo, consideran los plazos de adecuación y los costos razonables, teniendo en cuenta la vigencia del contrato de acceso al recurso y los retornos que hicieron viable la inversión. Con ello, se pretende reforzar la idea de que no deben cambiarse las normas – reglas de juego – en caso se impongan LMP y ECA que no existían al momento de suscripción del contrato, debido, señalan, a que afecta su inversión y *“la percepción del país frente a nuevos inversionistas se puede deteriorar significativamente”*.

Sin embargo, estos argumentos olvidan que el fin de los LMP y ECA es proteger la salud humana que es un derecho fundamental garantizado por la Constitución. En ese sentido, proponen un debilitamiento del sector para poder tener mayor control sobre una materia de su competencia.

Como puede verse, **la incorporación de un análisis económico a los LMP y ECAS - debilitando el componente ambiental – sería una medida sustentada en los argumentos del LBH y asumidos por el Ejecutivo.**

Eliminación de duplicidades

De acuerdo al artículo 24º de la norma analizada, el Ministerio de Agricultura y Riego establecerá las disposiciones para integrar los procedimientos de evaluación y otorgamiento de autorización de desbosque, vertimientos y reúso de aguas residuales tratadas con instrumentos del Sistema Nacional de Evaluación e Impacto Ambiental (SEIA).

Sobre las licencias y permisos, el LBH propone:

- ☞ *“Integrar los requisitos de las licencias y permisos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, de forma progresiva y constante, hasta que podamos contar con una Ventanilla Única consolidada”* (pág. 212) y
- ☞ *“Simplificar el procedimiento de otorgamiento de autorización de vertimientos, eliminando la opinión previa de la DIGESA, lo cual implicaría modificar la Ley 29338, su Reglamento y demás normas complementarias”* (pág. 212).

²² Ídem.

Dichos planteamientos tiene como finalidad de evitar el requerimiento de nuevas evaluaciones así como que, algunas licencias y permisos se puedan otorgar progresivamente conjuntamente con la certificación ambiental.

En la sección *“Balance de la regulación normativa”* el LBH remarca la *“inconsistencia al emitir opiniones técnicas y permisos posteriores: algunos permisos regulados están a cargo de autoridades que emiten opinión técnica previa durante la evaluación del estudio ambiental (vertimientos, plan de contingencia, colecta o investigación de flora y fauna, etc.). Sin embargo, luego cuando la misma autoridad otorga posteriormente las licencias y permisos a su cargo, puede emitir observaciones o pronunciamientos divergentes y basados en criterios distintos de los considerados al opinar durante la evaluación del estudio ambiental, lo cual nuevamente afecta la seguridad jurídica y la predictibilidad. Esta falta de unidad de criterios puede agravar la situación del administrado, ya que el cambio de criterio de una autoridad puede ocasionarle retrasos en otros permisos relacionados que son otorgados por otra autoridad”* (pág. 196. Resaltado nuestro).

Ordenamiento Territorial (OT) y Zonificación Ecológico-Económica (ZEE) no asignan usos ni exclusiones de uso

El artículo 22º de la Ley Nº 30230 señala que, ni la ZEE ni el OT asignan usos ni exclusiones de uso. Cabe señalar que al respecto el LBH propone: *“los derechos adquiridos y la seguridad jurídica deben ser resguardados mediante medidas como: ...ii) precisar el alcance técnico y referencial de la zonificación ecológica económica.”*²³

3.2. Empresas beneficiadas con el Capítulo III – Medidas para la promoción de la inversión en materia ambiental - de la Ley Nº 30230

Debilitamiento del OEFA (artículo 19º de la Ley Nº 30230)

De acuerdo a información de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA, al mes de abril de 2012, el total de resoluciones de multas emitidas ascendían a un monto de S/. 50 millones, de los cuales S/. 23 millones corresponden a incumplimientos en los LMP (el mayor factor de infracción).

**RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL OEFA
AL 20 DE ABRIL DE 2012**

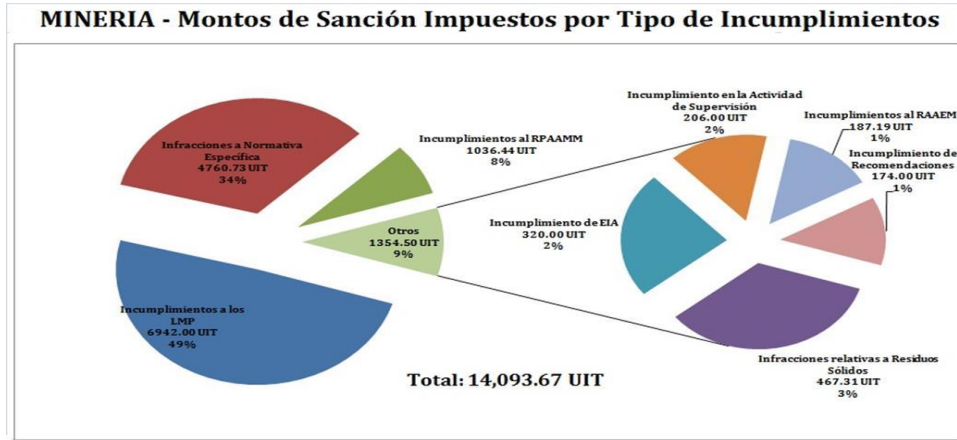


La Información del gráfico corresponden al total de resoluciones emitidas al 20 de abril del 2012 (Fuente: DFSAI)
Fuente: <http://www.oefa.gob.pe/direccion-de-fiscalizacion>

Además, los montos de sanción impuestos por tipo de incumplimiento alcanzan un total de 14,093.67 UIT, del que el 49% corresponde a incumplimiento de los LMP por parte del sector minero.

²³ Ídem. Pág. 200.

CUADRO DE INCUMPLIMIENTOS DEL SECTOR MINERO



Fuente: <http://www.oefa.gob.pe/direccion-de-fiscalizacion>

Como puede apreciarse, **el aspecto que le ha significado más multas impuestas por la OEFA al sector minero corresponde al incumplimiento de los LMP.**

Asimismo, de la información contenida en la OEFA, es posible determinar que la mayor cantidad de casos ingresados al Tribunal de Fiscalización Ambiental en 2011 pertenecen al sector minero (158); cifra que se repite en 2012. La tendencia se mantuvo en los meses de enero y setiembre de 2013, en los que 110 de los casos ingresados correspondieron al sector minero, mientras que los sectores pesquero y de hidrocarburos eran responsables de 29 y 26 casos respectivamente.

CASOS INGRESADOS Y RESUELTOS EN EL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL 2011, 2012 Y ENERO – SETIEMBRE 2013

AÑO 2011

MES	INGRESOS					RESUELTOS					
	MINERIA	HIDROC.	ELECTRIC.	PESCA	TOTAL	MINERIA	HIDROC.	ELECTRIC.	PESCA	TOTAL	
MAYO	8	0	0	0	8	0	0	0	0	0	
JUNIO	60	10	0	0	70	0	0	0	0	0	
JULIO	2	5	4	0	11	0	0	0	0	0	
AGOSTO	35	0	0	0	35	1	0	0	0	1	
SETIEMBRE	25	1	0	0	26	0	0	0	0	0	
OCTUBRE	18	1	0	0	19	6	0	0	0	6	
NOVIEMBRE	5	1	0	0	6	12	0	0	0	12	
DICIEMBRE	5	0	0	0	5	13	0	0	0	13	
TOTAL SECTOR	158	18	4	0	180	32	0	0	0	32	
		PROMEDIO MENSUAL				22.5	PROMEDIO MENSUAL				6.4

AÑO 2012

MES	INGRESOS					RESUELTOS					
	MINERIA	HIDROC.	ELECTRIC.	PESCA	TOTAL	MINERIA	HIDROC.	ELECTRIC.	PESCA	TOTAL	
ENERO	8	0	0	0	8	14	1	0	0	15	
FEBRERO	9	0	0	0	9	15	1	0	0	16	
MARZO	5	0	1	25	31	14	1	0	0	15	
ABRIL	16	3	2	1	22	12	0	0	1	13	
MAYO	11	5	0	0	16	14	0	0	1	15	
JUNIO	12	2	0	27	41	16	1	0	5	22	
JULIO	11	2	1	0	14	13	0	0	5	18	
AGOSTO	27	2	0	1	30	20	3	1	11	35	
SETIEMBRE	16	0	3	14	33	17	2	1	8	28	
OCTUBRE	15	0	3	7	25	28	1	0	12	41	
NOVIEMBRE	9	1	0	0	10	14	1	2	18	35	
DICIEMBRE	19	0	0	4	23	19	0	0	7	26	
TOTAL SECTOR	158	15	10	79	262	196	11	4	68	279	
		PROMEDIO MENSUAL				21.83	PROMEDIO MENSUAL				23.33

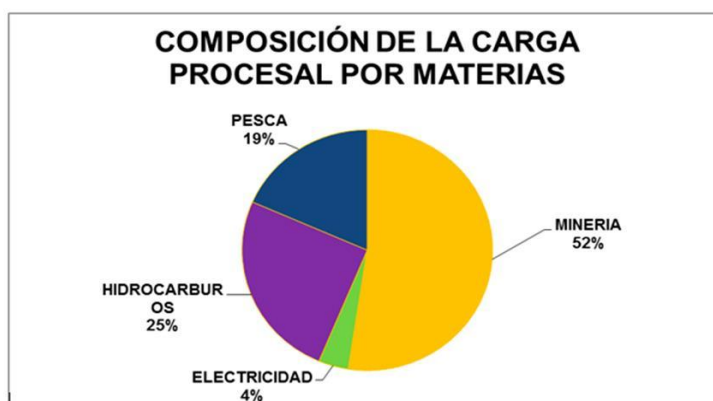
AÑO 2013: ENERO A SETIEMBRE

MES	INGRESOS					RESUELTOS				
	MINERIA	HIDROC.	ELECTRIC.	PESCA	TOTAL	MINERIA	HIDROC.	ELECTRIC.	PESCA	TOTAL
ENERO	15	1	0	1	17	19	5	1	10	35
FEBRERO	17	0	0	5	22	20	1	0	0	21
MARZO	13	0	0	0	13	18	3	4	2	27
ABRIL	14	3	2	4	23	22	1	1	0	24
MAYO	15	2	0	9	26	14	0	0	0	14
JUNIO	8	1	0	4	13	13	2	0	2	17
JULIO	16	4	0	1	21	18	1	1	2	22
AGOSTO	3	10	0	5	18	10	3	0	2	15
SETIEMBRE	9	5	0	0	14	14	2	2	5	23
TOTAL	110	26	2	29	167	148	18	9	23	198
	PROMEDIO MENSUAL				18.56	PROMEDIO MENSUAL				22

Fuente: <http://www.oefa.gob.pe/tribunal-de-fiscalizacion-ambiental>

Finalmente, podemos apreciar que el porcentaje de la carga procesal del Tribunal de Fiscalización Ambiental es mayoritariamente minero, seguido del sector hidrocarburos; con lo cual, se concluye que estos sectores – sobre todo el minero – son los más beneficiados con la moratoria de tres años de potestad fiscalizadora del OEFA.

COMPOSICIÓN DE LA CARGA PROCESAL SEGÚN SECTOR



Fuente: <http://www.oefa.gob.pe/tribunal-de-fiscalizacion-ambiental>

Cabe señalar que, el listado de infracciones contemplaba supuestos que debieron ser incluidos en la Ley N° 30230 como muy graves. Al haber quedado fuera, no se les aplicará el 100% de la multa prevista en la ley (hasta 30,000 UIT), pudiendo solo ascender al 50% de ella, en caso excepcional de realizarse el proceso sancionatorio. Entre esas infracciones están:

- ☞ Remitir información o documentación falsa a la Entidad de Fiscalización Ambiental (infracción grave).
- ☞ Excederse en más de 200% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que califiquen como de mayor riesgo ambiental.

La Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD estableció como infracción muy grave el exceder los límites máximos permisibles generando daño real a la flora o fauna y sin contar con un título habilitante, lo cual contemplaría una multa de 200 hasta 20,000 UIT. Con la Ley N° 30230, esa infracción no sería calificada como muy grave.

Las empresa beneficiadas con ello serán aquellas que tienen procesos en trámite – a nivel administrativo o judicial – y, aquellas que en adelante cometan infracciones, no apliquen los correctivos indicados por OEFA y cuyas infracciones no calcen en ninguno de los tres supuestos de excepción.

En agosto del 2013, el Presidente del OEFA, Hugo Gómez, dio a conocer las sanciones impuestas a las empresas San Nicolás (360 UIT), Minera Yanacocha (296 UIT), Gold Fields La Cima (200 UIT), Sociedad Minera Corona (150 UIT), Colcurrimi (150 UIT), Minera Ares (102 UIT), Miski Mayo (20 UIT) y Río Tinto (20 UIT). Cualquier que haya sido apelada ante el Tribunal de Fiscalización Ambiental y dichos procesos se encuentren en trámite – no existen aún resoluciones publicadas por dicha instancia – se les aplicarán los beneficios de la Ley N° 30230.

Hugo Gómez señaló que la mayor parte de las infracciones correspondían a incumplimiento de los LMP, de las medidas de remediación recomendadas por los supervisores y/o de los compromisos señalados en los EIA.

Debilitamiento del proceso de evaluación ambiental

Mediante el D.S. N° 060-2013-PCM, los plazos para emitir opinión con relación a los EIA se redujeron a 73 días, sin contar los que se otorgaba a las empresas para realizar descargos. **El 68% de los profesionales evaluadores de EIA, hasta abril de 2012, habían laborado menos de un año en la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) y solo un 14% de ellos había laborado más de 5 años. El 86% del personal de la DGAAM no tenía vínculo estable con la institución.**

NÚMERO DE PÁGINAS QUE CONTIENE LOS EIA

EMPRESA	UNIDAD	NRO. DE PÁGINAS DEL EIA
Yanacocha	Conga	Más de 20,000
Southern	Tía María	Más 2,000
Xstrata	Las Bambas	6,200 aproximadamente

ESTUDIOS AMBIENTALES PRESENTADOS POR AÑO Y TIPO DE ESTUDIO (DGAAM)



ESTUDIOS AMBIENTALES PRESENTADOS POR AÑO Y TIPO DE ESTUDIO
(Incluye modificaciones por Informes Técnico Sustentatorio - ITS)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	
DIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	78	128	95	54	6	11	10	8	8	4	0	2	412	
DIA_E	0	0	0	0	0	2	56	56	87	90	135	137	119	141	153	142	92	140	139	154	100	58	1799	
EIA	2	18	29	44	24	30	67	45	39	42	19	34	66	58	65	76	70	80	86	106	90	55	1145	
EIASD	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	6	17	20	8	1	4	7	0	3	1	1	0	70	
EIASD_E	0	0	0	0	0	0	51	28	30	21	42	65	65	56	67	61	44	70	56	51	58	31	796	
IGAC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	13	25	
PAMA	0	0	69	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	73
PAMA_PM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	226	189	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	420	
PC	0	0	1	0	1	0	3	5	6	11	24	58	13	185	19	77	16	46	57	93	67	31	713	
Total	2	18	99	44	25	33	177	134	162	173	530	628	383	502	311	371	239	344	349	409	328	192	5453	

Estudios de Gran y Mediana Minería: EIA : Estudio de Impacto Ambiental - Exploración
EIASD_E : Estudio de Impacto Ambiental - Semi detallado - Exploración
DIA_E : Declaración de Impacto Ambiental - Exploración
PC : Plan de Cierre a nivel de Factibilidad o Pasivo
PAMA : Programas de Adecuación y Manejo Ambiental

Estudios de Pequeña Minería y Minería Artesanal: EIASD : Estudio de Impacto Ambiental - Semi detallado
DIA : Declaración de Impacto Ambiental
PAMA_PM : Programas de Adecuación y Manejo Ambiental
IGAC : Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo

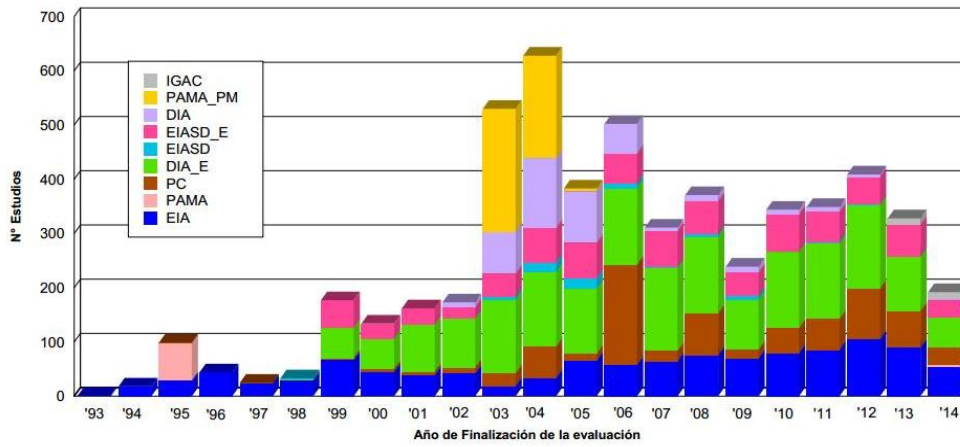
Fuente: SIAM- DGAAM 17/06/2014

Fuente:

http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgaam/estadisticas/estadisticas_de_estudios_presentados_dgaam.pdf

ESTUDIOS AMBIENTALES PRESENTADOS POR AÑO Y TIPO DE ESTUDIO EN EL SECTOR MINERO

ESTUDIOS AMBIENTALES PRESENTADOS POR AÑO Y TIPO DE ESTUDIO
(Incluye modificaciones por Informes Técnico Sustentatorio - ITS)



Estudios de Gran y Mediana Minería : EIA : Estudio de Impacto Ambiental - Explotación
EIASD_E : Estudio de Impacto Ambiental - Semi detallado - Explotación
DIA : Declaración de Impacto Ambiental
DIA_E : Declaración de Impacto Ambiental - Explotación
PC : Plan de Cierre a nivel de Factibilidad o Pasivo

Estudios de Pequeña Minería y Minería Artesanal: EIASD : Estudio de Impacto Ambiental - Semi detallado
DIA : Declaración de Impacto Ambiental
IGAC : Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo

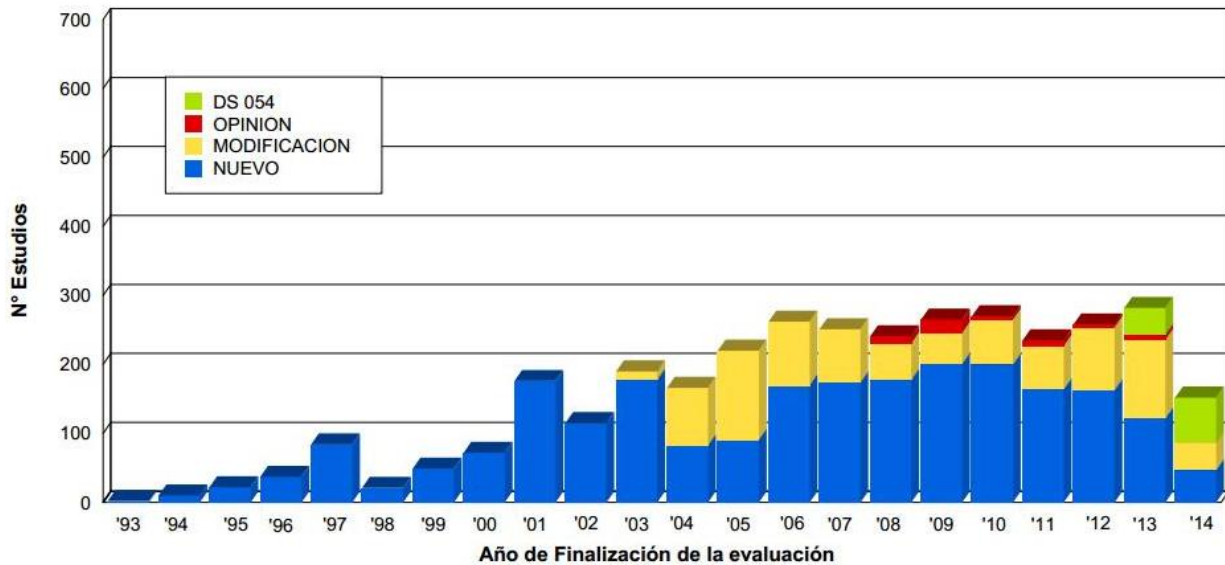
Fuente: SIAM- DGAAM
17/06/2014

Fuente:

http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgaam/estadisticas/estadisticas_de_estudios_presentados_dgaam.pdf

ESTUDIOS AMBIENTALES PRESENTADOS POR AÑO Y CLASE DE ESTUDIO - DGAAM

ESTUDIOS AMBIENTALES MINEROS APROBADOS POR AÑO Y CLASE DE ESTUDIO
(Incluye modificaciones por Informes Técnico Sustentatorio - ITS)



Fuente:

http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgaam/estadisticas/estadisticas_de_estudios_presentados_dgaam.pdf

ESTUDIOS AMBIENTALES PRESENTADOS POR AÑO Y CLASE DE ESTUDIO - DGAAM

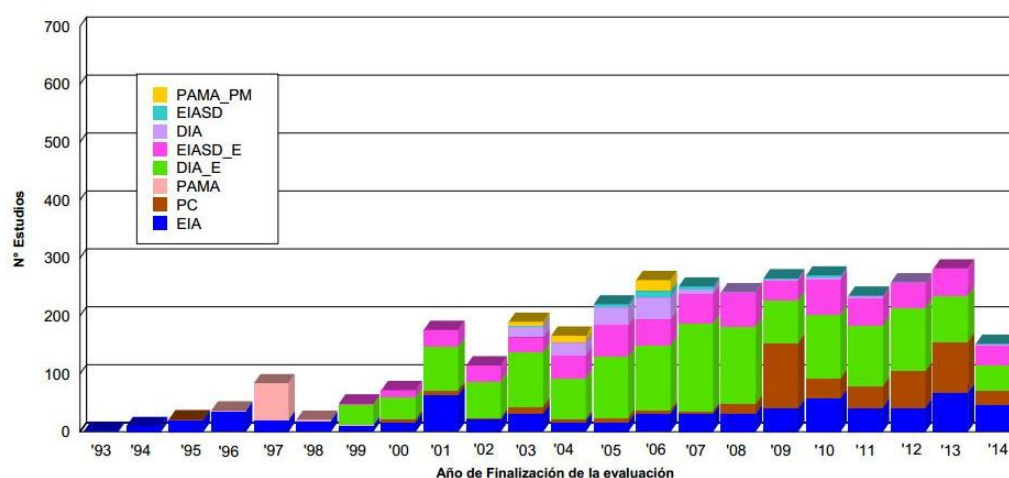
ESTUDIOS AMBIENTALES APROBADOS POR AÑO Y TIPO DE ESTUDIO
(Incluye modificaciones por Informes Técnico Sustentatorio - ITS)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
DIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	22	30	38	9	1	3	3	2	1	0	2	130
DIA_E	0	0	0	0	0	0	34	39	76	64	95	72	106	112	152	134	74	111	105	109	80	44	1407
EIA	2	10	21	36	20	19	11	17	64	21	32	17	16	32	31	31	40	58	42	42	67	47	676
EIASD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	5	11	4	0	1	3	1	0	0	1	29
EIASD_E	0	0	0	0	0	0	2	12	29	28	25	39	55	45	51	58	34	61	48	43	47	33	610
PAMA	0	0	0	1	64	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	70
PAMA_PM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	11	0	19	0	0	0	0	0	0	0	0	36
PC	0	0	1	0	0	0	0	4	7	2	11	4	8	5	4	17	113	34	37	63	88	24	422
Total	2	10	22	37	84	21	49	72	176	115	190	166	220	262	251	241	265	270	235	258	282	152	3380

Estudios de Gran y Mediana Minería : EIA : Estudio de Impacto Ambiental - Explotación
EIASD_E : Estudio de Impacto Ambiental - Semi detallado - Exploración
Estudios de Pequeña Minería y Minería Artesanal : EIASD : Estudio de Impacto Ambiental - Semi detallado
DIA : Declaración de Impacto Ambiental
PAMA : Plan de Manejo Ambiental
PC : Plan de Cierre a nivel de Factibilidad o Pasivo
Fuente: SIAM- DGAAM

Fuente: http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgaam/estadisticas/estadisticas_de_estudios_aprobados_dgaam.pdf

ESTUDIOS AMBIENTALES MINEROS APROBADOS POR AÑO Y TIPO DE ESTUDIO - DGAAM



Estudios de Gran y Mediana Minería : EIA : Estudio de Impacto Ambiental - Explotación
EIASD_E : Estudio de Impacto Ambiental - Semi detallado - Exploración
Estudios de Pequeña Minería y Minería Artesanal : EIASD : Estudio de Impacto Ambiental - Semi detallado
DIA : Declaración de Impacto Ambiental
IGAC : Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo
Fuente: SIAM- DGAAM
17/06/2014

Fuente: http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgaam/estadisticas/estadisticas_de_estudios_aprobados_dgaam.pdf

Entre enero y agosto de 2013, se aprobaron 127 estudios ambientales para actividades del sector energía: 12 EIA, 71 DIA. 13 planes de manejo ambiental y 31 planes de abandono. De ellos, 108 corresponden a estudios e instrumentos ambientales para actividades de hidrocarburos y 19 de electricidad.

El MINEM no tiene la capacidad para hacer la evaluación del gran número de proyectos mineros que se le presenta cada año. Los instrumentos de gestión presentados se han multiplicado y no el personal para evaluarlos, ni los recursos económicos necesarios.

Hasta junio del año pasado, la ANA contaba con solo trece personas en el área dedicada a la revisión de instrumentos de gestión ambiental. Si los instrumentos son voluminosos y su cantidad se incrementa, su aprobación se convierte en una mera formalidad.

Una mirada al sector hidrocarburos

De acuerdo a la información consignada en el portal institucional del MINEM, en la sección correspondiente a las EIA²⁴, las siguientes empresas se encuentran con estudios en proceso de evaluación:

EMPRESAS DEL SECTOR HIDROCARBUROS CON EIA EN PROCESO DE EVALUACIÓN

EMPRESA Y LOTE	SITUACIÓN	FUENTE
GX TECHNOLOGY - EIA Proyecto de Levantamiento Sísmico 2D y 3D a lo largo de la franja costera del Perú - Tumbes – Tacna. N° Escrito: 2008927	En proceso Va de Tumbes a Tacna. Información actualizada a diciembre 2013. ION - GX TECHNOLOGY: empresa de adquisición, procesamiento e interpretación de datos sísmicos; tiene firmado un Convenio de Cooperación de adquisición, procesamiento e interpretación de data sísmica con el representante del Estado Peruano Perupetro S.A. ha decidido llevar a cabo el EIA - Proyecto Levantamiento Sísmico 2D y 3D Regional de la Franja Costera del Perú Tumbes-Tacna para lo cual presentará el EIA correspondiente, que luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento.	http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/AUTO%20664-2013.pdf
CEPSA PERU S.A. SUCURSAL DEL PERU LOTE-130 EIA Prospección Sísmica 2D y Perforación de Cuatro Pozos Exploratorios. N° Escrito: 2257140	En proceso	http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/OF%20786-2014.pdf
PAN ANDEAN RESOURCES PLC (PERU) SUCURSAL DEL PERU EIA para el proyecto de exploración sísmica 2D en Lote 161 N° Escrito: 2308907	En proceso El 14 de mayo, DGAAE envía a empresa primer informe de observaciones del SERNANP. Está ubicado en Zona de Amortiguamiento de Parque Nacional Cordillera Azul.	http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/OF%20793-2014.pdf
BPZ EXPLORACION & PRODUCCIÓN S.R.L EIA para el proyecto de levantamiento sísmico 3D en el Lote XIX, Región Tumbes. N° Escrito: 2352982	En proceso El 6 de junio, la empresa envió el levantamiento de observaciones al ANA. Ubicado en la Cuenca de Tumbes.	http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/1019-2014.pdf
PETROMINERALES PERU S.A. EIA del proyecto de exploración sísmica 2D y 3D, pozos exploratorios y confirmatorios. N° Escrito: 2352596	En proceso EIA en proceso de levantamiento de observaciones, a Julio 2014.	http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/OF%201196-2014.pdf
PETROMINERALES PERU S.A. EIA del proyecto de perforación de pozos exploratorios y confirmatorios en el Lote 126. N° Escrito: 2364313	En proceso Se encuentra en Coronel Portillo – Atalaya en Ucayali.	http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/AUTO%20138-2014.pdf

²⁴ Ver: <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=2&idTitular=218>)

<p>PLUSPETROL E&P S.A. EIA de la perforación de pozos exploratorios desde 10 plataformas en el Lote 108. N° Escrito: 2377874</p>	<p>En proceso El 3 de julio 2014 se envía un CD con levantamiento de observaciones de la empresa a MINAGRI y ANA para opinión técnica previa. Links no abren.</p>	<p>http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/OF%201220-2014.pdf</p>
<p>PETROBRAS ENERGIA DEL PERU S.A EIA del proyecto de prospección de 782.41Km de líneas sísmicas 2D y perforación de hasta 12 pozos exploratorios en Lote 58. N° Escrito: 2379202</p>	<p>En proceso Durante el mes de mayo de 2014 se han realizado los talleres informativos para las líneas sísmicas 2d y la perforación de 12 pozos. Queda pendiente la Audiencia Pública y concluir proceso de las opiniones técnicas previas. La audiencia pública del Lote 58 estaba programada para el 10 de julio 2014. En abril pasaron el EIA para la opinión técnica del SERNANP (se superpone ANP RCM, zona de amortiguamiento de SNM, RCM, PNO). Se aprobó resumen ejecutivo 21 de abril 2014.</p>	<p>http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/1008-2014.pdf</p>
<p>GRANA Y MONTERO PETROLERA S.A. Estudio impacto ambiental del proyecto de perforación de 37 pozos de desarrollo - Lote V-Talara. N° 2391693</p>	<p>En proceso Lote V en Talara – Piura. Con fecha 24 de junio se remite el Informe N° 0259-2014-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE/OAL/CIM/MSB que da opinión favorable a su resumen ejecutivo. Un proceso que se inició en el 2011.</p>	<p>http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/of%201145-2014.pdf</p>
<p>TECPETROL LOTE 174-S.A.C. Estudio impacto ambiental del proyecto de (4) pozos exploratorios desde dos (2) plataformas en el Lote 174. N° Escrito: 2404110</p>	<p>En proceso Lote 174 – Atalaya - Ucayali 30 de junio la empresa presento a la DGAAE el EIA para evaluación.</p>	<p>http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/OF%201188-2014.pdf</p>
<p>PETROBRAS ENERGIA PERU S.A. EIA del proyecto de perforación de 575 pozos de desarrollo en el Lote X. N° Escrito: 2405692</p>	<p>En proceso Lote X ubicado en Talara – Piura. La DGAAE envió el EIA presentado por PETROBRAS para opiniones previas a los sectores correspondientes el 1 de julio de 2014. Hay que recordar que se encuentra en proceso de transición el traspaso a la empresa China National Petroleum Coporation (CNPC)</p>	<p>http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/OF%201190-2014.pdf http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Lote%20X%20Petrobras(1).pdf</p>

Fuente: <http://minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=28idTitular=218>. Elaboración: Propia.

De entre los procesos en marcha, resaltan los impulsados por **PETROBRAS en el Lote X y el Lote 58 y que se verían “favorecidos” con las medidas que acelerarán los procesos de evaluación ambiental.** Cabe añadir que, actualmente, PETROBRAS se encuentra en un proceso de transferencia a la empresa China National Petroleum Coporation (CNPC). **Asimismo, es importante resaltar el proceso iniciado por la empresa Graña y Montero Petrolera SA con el Lote V en Talara, otra empresa que sería beneficiada por las medidas.**

En el LBH se hace referencia al EIA de Sísmica 2D en el Lote 108 de la empresa Pluspetrol, para ejemplificar lo engorrosos que resultan los trámites para la aprobación de dichos estudios, que, en este caso concreto, se inició en marzo de 2012 y concluyó en agosto de 2013. Es decir, duró 1 año y 4 meses²³. Actualmente, dicha empresa está solicitando la aprobación del EIA para 10 plataformas en dicho lote, por lo que la aprobación de la Ley N° 30230 la beneficia directamente.

Una mirada al sector hidroeléctrico

Hemos podido identificar – según la información del MINEM - una lista de EIA en proceso de aprobación, que corresponden a las siguientes empresas:

EMPRESAS DEL SECTOR HIDROCARBUROS CON EIA EN PROCESO DE EVALUACIÓN

EMPRESA	FECHA DE PRIMER DOCUMENTO	FECHA DE ÚLTIMO DOCUMENTO	ESTADO DEL EIA
SHOUGANG GENERACION ELECTRICA S.A.A. - EIA del Proyecto de la Central Térmica El Faro. Escrito N° 2082336	16 de mayo de 2011	6 de diciembre de 2013	Levantamiento de observaciones de Produce Imarpe
INFRAESTRUCTURAS Y ENERGIAS DEL PERU S.A.C. EIA del Proyecto Reserva Fría de Generación - Planta Puerto Maldonado. N° Escrito: 2338966	19 de noviembre de 2013	31 de marzo de 2014	En evaluación
ENERGORET EIA para el Proyecto Centrales Hidroeléctricas Tingo I, Tingo II, Tingo III. N° Escrito: 2347323	03 de enero de 2014	9 de abril de 2014	En evaluación
INFRAESTRUCTURA Y ENERGIAS DEL PERU S.A.C. Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Reserva Fría de Generación - Planta Pucallpa. N° 2346517	13 de enero de 2014	30 de mayo de 2014	En evaluación
ENERGY POWER PERU CONSULTING S.A.C. Estudio Impacto Ambiental Central Hidroeléctrica la Herradura-El Gallo. N° 2362990	31 de enero de 2014	30 de mayo de 2014	En evaluación
COMPAÑIA ENERGETICA DEL NORTE S.A.C. EIA de la Central Hidroeléctrica Utcubamba i. Escrito N° 2371138	28 de enero de 2014	12 de junio de 2014	En evaluación
HYDRO AMAZONAS SOCIEDAD ANONIMA CERRADA EIA del proyecto central hidroeléctrica amazonas. Escrito N° 2370744	18 de marzo de 2014	9 de junio de 2014	En evaluación
ORGANISMO PÚBLICO INFRAESTRUCTURA PARA LA PRODUCTIVIDAD OPIPP EIA del Proyecto construcción de la Central Hidroeléctrica de Mazan y el Sistema de Transmisión. Escrito N° 2371803	04 de marzo de 2014	11 de abril de 2014	Exposición del EIA y Evaluación del Resumen Ejecutivo del EIA
ENERSUR S.A. EIA del Proyecto Nudo Energético del Sur- Planta Ilo. N° 2390531	12 de mayo de 2014	2 de julio de 2014	En evaluación

Debilitamiento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas – ANP: Zonas reservadas

El artículo 20º de la Ley N° 30230 modifica el artículo 7º de la Ley 26834 de ANP, señalando que por Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se establecen zonas reservadas. En ese sentido, ahora se necesita un decreto supremo y no una resolución ministerial - como decía originalmente la normatividad -, añadiendo una formalidad política (el voto aprobatorio del Consejo de Ministros) para crear una zona reservada, que antes era competencia del MINAM como órgano técnico.

En ese sentido, la exposición de motivos de dicho proyecto señala, a modo de ejemplo, el establecimiento de zonas reservadas que se superpondrían a once lotes de hidrocarburos en la franja costera de Tumbes y Piura y que, de aprobarse dicha propuesta, no se tomaría en cuenta al sector Energía y Minas. Como ya se ha señalado, esto es falso puesto que la generación de una zona reservada forma parte de un proceso participativo abierto a todos los sectores involucrados.²⁵

Lo expuesto pone en evidencia a actores con nombre propio interesados en dilatar o frustrar el establecimiento de una zona reservada. Las empresas involucradas son Karoon Energy (Lote Z -38), BPZ Energy (Lote XIX, XXII, XXIII y Lote Z-1), Gold Oil Peru (Z-34), Savia (Z- 2B, Z- 6, Z-45, XXI) y Petrobras (Lote X).²⁶

MAPA N° 1: ZONA RESERVADA QUE INCOMODA A PETROLERAS



En ese sentido, este interés específico estaría vulnerando el artículo 103º de la Constitución, que indica: **“Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad (...)**”

²⁵ Exposición de motivos del proyecto de Ley 3627/2013-PE

²⁶ Los lotes se han identificado siguiendo el mapa adjunto.

Asimismo, en la sentencia N° 00021-2011-PI/TC, el Tribunal Constitucional explica esta norma: **“8. En ese contexto, cuando el artículo 103 de la Constitución estipula que “pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por la razón de la diferencia de las personas”, no hace sino reclamar la objetividad, la razonabilidad, la proporcionalidad y la racionalidad que deben fundamentar toda ley especial”** (Resaltado es nuestro).

De igual manera, la sentencia STC N° 0018-2003-AI/TC del Tribunal Constitucional, señala: *“Respecto del primer caso, el artículo 103 de la Constitución prescribe que pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de personas. Este principio general del derecho –cuyo origen se retrotrae a la Revolución Francesa– afirma implícitamente que **las normas jurídicas protegen y obligan por igual a todos los habitantes de la República**. La normas se caracterizan por tener un mandato impersonal; ergo, no tienen en cuenta la singularidad de las personas obligadas a su cumplimiento. La ley debe contener pautas de carácter general que sean de interés común y resultantes de la convivencia social, cuyo cumplimiento sea obligatorio para todos, es decir, erga omnes.*

*Dentro de ese contexto, **solo por excepción es viable la creación de una regla especial, que no se ampara en el arbitrio caprichoso de quienes poseen el poder político, sino en la naturaleza o razón de los hechos, sucesos o acontecimientos que ameriten una regulación particular o no genérica**. Es decir, una ley especial –de por sí regla excepcional en el ordenamiento jurídico nacional– se ampara en las específicas características, propiedades, exigencias o calidades de determinados asuntos no generales en el seno de la sociedad”*

Ordenamiento territorial

El artículo 22° de la Ley N° 30230 **señala que el Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica Económica no asignan usos ni exclusiones de uso. Esto iría contra los procesos de ordenamiento territorial en curso, en los cuales ya se han aprobado las ZEE y se esperaba llegar pronto a la etapa de planificación.**

Además, los productos de la ZEE, habiendo pasado por una validación técnica y exhaustiva del Estado, se consideraba que dicha información era oficial y debía ser de referencia obligatoria por todos los estamentos del Estado. Aparentemente, a partir de la Ley N° 30230 esto no sería así. **Evidentemente, este retroceso en la normativa sobre gestión territorial tiene que ver con lo señalado por el LBH, que refiriéndose al Estado sostiene que éste debe “precisar el alcance técnico y referencial de la zonificación económica y ecológica”.**

A continuación listamos las ZEE aprobadas por departamento que se verían afectadas por la Ley N° 30230:

LISTA DE ZEE APROBADAS POR DEPARTAMENTO

REGIONES	NORMA LEGAL	SUMILLA
AMAZONAS	<u>Ordenanza Regional N°200- GRA/CR</u>	Aprueban la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) en el ámbito de la región Amazonas.
CAJAMARCA	<u>Ordenanza Regional N°018-2010-GRCAI-CR</u>	Aprueban Zonificación Ecológica y Económica a nivel macro del departamento de Cajamarca como instrumento base para el ordenamiento y la planificación territorial.
	<u>Oficio N°173-2012- MINAM/VMDERN-DGOT</u>	Levantamiento de observación del proceso a nivel de macro-zonificación ecológica y económica de Cajamarca.
CALLAO	<u>Ordenanza Regional N°008</u>	Que aprueba la microzonificación ecológica y económica de la Provincia Constitucional del Callao.
CUSCO	<u>Ordenanza Regional N°047-2008-CR-GRC.CUSCO</u>	Aprueban el texto de estudio de Zonificación Ecológica Económica–ZEE Región Cusco a nivel de Mesozonificación.
LAMBAYEQUE	<u>Ordenanza Regional N°005-2014</u>	Aprueba la zonificación ecológica y económica de Lambayeque.
MADRE DE DIOS	<u>Ordenanza Regional N°032-2009-GRMDD-CR</u>	Aprueban Estudio de Zonificación Ecológica de Madre de Dios y crean el Instituto Regional de Investigación Territorial – IRIT.
PIURA	<u>Ordenanza Regional N°261-2013-GRP-CR</u>	Aprueban la Mesozonificación Ecológica Económica del departamento de Piura.
	<u>Oficio N°05-2013- MINAM/VMDERN-DGOT</u>	Opinión a la propuesta final de la Mesozonificación Ecológica y Económica de Piura.
SAN MARTÍN	<u>Ordenanza Regional N°012-2006-GRSM-CR</u>	Aprueban Zonificación Ecológica Económica en el ámbito de la región San Martín.

Fuente: <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/mapa-zona-ecologica-economica-zee/regiones->

CONCLUSIONES SOBRE INTERESES Y BENEFICIARIOS DE LAS MEDIDAS DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

Al revisar las medidas en materia ambiental incluidas para promover la inversión, encontramos lo siguiente:

- ☞ **Correspondencia clara entre las propuestas realizadas por la Sociedad Peruana de Hidrocarburos y el contenido del Capítulo Ambiental de la Ley N° 30230**, aprobada por la Comisión Permanente del Congreso. Se hace necesario realizar un seguimiento y monitorio al Libro Blanco de Hidrocarburos, toda vez que existen otras medidas propuestas que estarían pendientes de ser asumidas por el Ejecutivo y convertidas en instrumentos legales en el futuro.
- ☞ **Las empresas del sector minero y de hidrocarburos serían las principales beneficiarias de las medidas de la Ley N° 30230** que reducen la potestad sancionadora de la OEFA y burocratizan el trámite de los LMP y ECA. Dichos sectores son los que registran mayor incumplimiento de la normatividad ambiental.
- ☞ **Gran influencia del sector hidrocarburos** con relación a la agilización de la aprobación de los EIA, incluyendo una expresa preocupación por reducir los plazos para las autorizaciones y permisos; así como, su interés en burocratizar la tramitación de zonas reservadas como la propuesta por SERNANP en el litoral norte.
- ☞ **La participación de la empresa estatal Petroperú como miembro de los gremios empresariales de energía.** Podría interpretarse como que, los acuerdos y propuestas que salen de dichas instituciones son de conocimiento del Estado y cuentan con su respaldo. De ser así, el Estado sería juez y parte interesada, evidenciándose **un conflicto probable entre su rol garantista de los derechos fundamentales - vida, salud pública, ambiente -, su responsabilidad de velar por el Estado de Derecho y sancionar el incumplimiento normativo; versus su rol promotor e interesado en inversiones y sus utilidades económicas.**
- ☞ **No se contemplan medidas para la protección del derecho al territorio de los pueblos indígenas amazónicos y andinos como parte de las disposiciones para el saneamiento físico – legal** propuesto por la norma, más allá del tema ambiental.

SECCIÓN IV: PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL

El Título III de la Ley N° 30230 establece procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios para proyectos de inversión pública y privada.

4.1. Saneamiento físico-legal sin salvaguardas.

La ley crea un procedimiento especial para el saneamiento físico legal de los predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada, sin salvaguardas que aseguren el derecho al territorio de los pueblos indígenas, La agenda pendiente de titulación de tierras de las comunidades campesinas y nativas, la ampliación de territorios y la regularización de la tenencia de la tierra de poseionarios, colonos y ribereños. Además, preocupa que se plantee que la norma tenga alcances de aplicación retroactiva.

La Ley N° 30230 en sus artículos 36º, 37º y 38º establece:

- ☞ Crear procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada.
- ☞ La regulación alcanzaría a los predios comprendidos dentro del área de influencia directa o indirecta de los proyectos de inversión referidos en el numeral siguiente, independientemente del uso actual o futuro que se le dé a los predios.
- ☞ Están bajo este alcance los proyectos a) de inversión pública y privada, de interés nacional, seguridad nacional y/o de gran envergadura cuya declaración sea anterior o posterior a la vigencia de la presente ley (Ver Cuadro 18); b) que cuenta con concesiones otorgadas por el Gobierno Nacional o con participación de PROINVERSIÓN, autorizaciones ministeriales anteriores o posteriores a la presente ley. Cabe señalar que cualquier tipo de proyecto que el Estado así defina podría llamarse de “gran envergadura” puesto que no existe tal definición en el marco legal.
- ☞ Solo pueden iniciar este procedimiento el titular del proyecto o el ministerio sectorial a cargo de la promoción de la actividad que se beneficiará.

No queda claro cuál es el objetivo del saneamiento físico legal aprobado. Siendo una ley “pro-inversiones”, es posible afirmar que su finalidad es otorgar el derecho de propiedad a las empresas que soliciten el saneamiento o asegurar la ocupación del territorio con gravámenes. Esta situación pone en grave riesgo el derecho al territorio de las poblaciones, especialmente las comunidades indígenas comprendidas dentro del área de influencia directa o indirecta de los proyectos de inversión.

En ninguna parte de la ley se señala qué pasará con los pueblos que habitan en dichas áreas como poseionarios y cuyo trámite de titulación se encuentra en proceso. ¿Cómo se aplicaría esta norma a dichos pueblos? Pues, al parecer la norma priorizaría los derechos de las empresas inversionistas.

Es necesario considerar que los pueblos indígenas, organizados en 6,069 comunidades campesinas y 1,469 comunidades nativas en todo el país, en un 72.7% (5,483) no tiene cómo acreditar de manera irrefutable su derecho de propiedad, debido a la carencia de georreferenciación de la extensión y localización de sus tierras, una deuda histórica que el Estado peruano todavía no ha saldado²⁷.

Vinculado a ello, preocupa también que simultáneamente se establezcan disposiciones para la recuperación extrajudicial de la propiedad estatal, que supone, entre otras cosas, la posibilidad de recurrir al uso de la fuerza pública.

²⁷ Plataforma para la Gobernanza Responsable de la Tierra. Pronunciamiento “Advierten que paquete reactivador amenaza derechos sobre la Tierra”.

De otro lado, se debe tener en cuenta que al otorgar derechos sobre el territorio, también se estarían incluyendo indirectamente los derechos sobre el agua. **Nos preguntamos cómo se velará para que esto no afecte a los pueblos indígenas que habitan en el área de influencia directa o indirecta de los proyectos. Estos artículos no señalan excepciones, por lo que es un riesgo que se haya aprobado una ley sin este sustento.**

Asimismo, la Ley N° 30230 impacta en la institucionalidad en materia de titulación y saneamiento. Actualmente el MINAGRI es el ente rector para los temas de saneamiento rural y los gobiernos regionales el brazo ejecutor. A pesar de ello, el artículo 40° de dicha Ley faculta a COFOPRI (que se encuentra en el Ministerio de Vivienda) para hacer saneamientos excepcionales.

En este punto, recordamos también que - a inicios del 2013 - el gobierno asumió el compromiso de impulsar, desde la rectoría del MINAGRI y con el concurso de los gobiernos regionales, el saneamiento de la propiedad rural —incluidas las tierras de las comunidades. Con la nueva Ley, el gobierno deja de lado lo acordado para el inicio del Proyecto de Titulación y Registro de Tierras Rurales - Tercera Etapa (PTRT 3)²⁸.

4.2. Desconexión entre proyectos de inversión vial y ordenamiento del territorio

El artículo 52° de la ley establece la anotación preventiva y la carga registral de las áreas que comprenden el derecho de vía de las carreteras de la red vial nacional, regional o local. Esto preocupa por la desconexión de proyectos como los de la Red Vial Nacional cuyos trazos pasan por áreas naturales protegidas (ANP) y reservas territoriales para pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial como las carreteras de la Red Vial Nacional Carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul (PE 18) y la carretera PE 5S cuyo trazo pasa por la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros, y el Parque Nacional Manu.

PROYECTOS QUE PODRÍAN BENEFICIARSE CON EL ARTÍCULO 38, LITERAL “A” DEL PL

PROYECTO	COMENTARIOS/INFORMACION
FERROCARRIL Transcontinental Perú Brasil (FETAB).	Se encuentra en la página web del MTC como concesiones en proceso: Abarca los tramos de Bayóvar – Tingo María – Frontera con Brasil, Cerro de Pasco – Pucallpa. Entre las principales características del Proyecto, podemos destacar: <ul style="list-style-type: none"> - La inversión privada financiará los estudios, la construcción y la operación - Monto aproximado en territorio peruano US\$ 4,500 MM en 1,500 Km. de vía - Destinado a transportar Soya desde Brasil y Fosfatos desde el Perú - Ley N° 29207 que declara de necesidad pública y de interés nacional su construcción - Unirá los puertos norteños de Paita y Bayovar (Fosfatos) con la localidad de Cruzeiro do Sul, Estado de Acre, Brasil. Incluye Tramo Cerro de Pasco – Pucallpa http://www.mtc.gob.pe/portal/home/concesiones/FETAB.htm
Sistema de Transporte de Hidrocarburos (Gas Natural, Líquidos de Gas Natural y Derivados), y la creación de un polo industrial petroquímico, con fines de seguridad energética nacional	LEY N° 29817 - Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción y operación del Sistema de Transporte de Hidrocarburos (Gas Natural, Líquidos de Gas Natural y Derivados), y la creación de un polo industrial petroquímico, con fines de seguridad energética nacional. http://www2.osinerg.gob.pe/MarcoLegal/docrev/LEY-29817-CONCORDADO.pdf
Hidrovía Amazónica: ríos Marañón y Amazonas, tramo Saramiriza - Iquitos - Santa Rosa; río Huallaga, tramo Yurimaguas - Confluencia con el río Marañón; río Ucayali, tramo Pucallpa - confluencia con el río Marañón	El Sistema Fluvial constituye el principal medio de transporte en la región amazónica del Perú, que por sus condiciones naturales, es el medio de transporte por excelencia, debido a las imposibilidades técnicas y económicas de contar con otros medios de transporte.

²⁸ Ob. cit.

Terminal Portuario de Pucallpa	La ciudad de Pucallpa, con respecto a la mayor parte de la Amazonía, tiene la ventaja de estar vinculada con el resto del país a través de la carretera Francisco Basadre, que se interconecta con la carretera Tingo María-Aguaytia y la Carretera Central; la cual le permite ser el punto de transferencia hacia el departamento de Loreto, mediante el río Ucayali.
Línea de Transmisión 220 kV Moyobamba-Iquitos y Subestaciones Asociadas	Concesión del diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de la línea de transmisión y subestaciones asociadas, a fin de interconectar el sistema aislado de Iquitos al Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN), con lo que esta Región tendrá los beneficios del SEIN. Tendrá una longitud aproximada de 600 km y una capacidad de 145 MVA.
Nodo Energético en el Sur del Perú	Proyecto cuyo objetivo, es diseñar un esquema que promueva la participación de inversionistas privados que se comprometan a diseñar, construir, operar, mantener y financiar plantas de generación termoeléctricas, cumpliendo determinados requisitos técnicos, financieros y legales que serán establecidos en el contrato (capacidad, plazo, entre otros).
Mejoras a la Seguridad Energética del País y Desarrollo del Gasoducto Sur Peruano	Proyecto autosostenible cuyo objetivo es la entrega en Concesión para el Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación, Mantenimiento y Transferencia al Estado Peruano de obras de reforzamiento del sistema de transporte de gas natural y líquidos de gas natural; construcción de gasoducto y/o poliducto desde el sistema de transporte de gas natural existente hasta la provincia de Anta y, construcción del Gasoducto Sur Peruano.
Masificación del Uso de Gas Natural a Nivel Nacional	Sistema de distribución de gas natural que comprende: Transporte terrestre del gas natural en estado líquido, desde la Planta Pampa Melchorita hasta las ciudades por abastecer. Regasificación en cada "estación reguladora y de medición". Suministro del gas natural al usuario final a través de redes de ductos.
Aeropuerto Internacional de Chinchero - Cusco (AICC)	Concesión del diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento del nuevo Aeropuerto Internacional de Chinchero – Cusco
Proyecto de Modernización de la Refinería de Talara	http://www.petroperu.com.pe/pmrt/
Ferrocarril Iquitos – Yurimaguas (Loreto)	http://www.grl-opipp.gob.pe/images/tren.pdf
Central Hidroeléctrica Mazan (Loreto)	http://www.grl-opipp.gob.pe/mazan.html
Carretera Bellavista-Mazan Salvador-	Proyecto SNIP N° 396
Construcción de 20 centrales hidroeléctricas en la Cuenca del Marañón	Decreto Supremo N° 020-2011-EM Se declara de interés nacional y social la construcción de 20 centrales hidroeléctricas en la Cuenca del Marañón

CONCLUSIONES

De análisis realizado – contenido en el presente informe – podemos resumir los principales hallazgos y preocupaciones de la siguiente manera:

☞ **Las medidas tributarias benefician a las empresas mineras sin que ello impacte, en el corto plazo, en la demanda y por lo tanto nos ayude a enfrentar la desaceleración económica del país.**

☞ **La Ley Nº 30230 debilita la institucionalidad y normativa ambiental**, que a su vez debilita el rol garantista del Estado poniendo en riesgo nuestros derechos fundamentales, el patrimonio natural y el medio ambiente. **Estas medidas no atraerán inversionistas responsables y dispuestos a cumplir con altos estándares socio-ambientales**, sino más bien facilitará el relajamiento de las prácticas empresariales y el traslado de los costos al sector público.

☞ **Fortalecer la institucionalidad del Estado y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos vulnerables no constituyen “baches a la inversión”, sino condiciones para un adecuado desarrollo sostenible, incluso en un clima de respeto de derechos y paz social.** Tanto el Ministerio del Ambiente como la Ley de Consulta Previa son avances nacionales en gobernanza que el Estado muestra en el exterior como grandes logros.

☞ **El Ministerio del Ambiente cumple un rol técnico para asegurar la gestión del ambiente y su conservación, así como los valores y derechos asociados**, como los de los pueblos indígenas y la población rural cuyos vínculos con el ambiente son vitales para su supervivencia. **Limitar las funciones de dicho ministerio, o trabarlas con la burocratización y politización de sus procesos técnicos, repercutirá negativamente en el ambiente, retrasará el establecimiento de reglas de juego a la inversión (LMP y ECA) y fomentará la impunidad ambiental.**

☞ **Asimismo, la Ley Nº 30230 genera una mala revisión de los EIA y por ende la flexibilización de las medidas que debe tomar la empresa**, dado que los funcionarios podrían ser sancionados por no aprobarlo a tiempo. Sin embargo, **el Estado no ha tomado medidas para mejorar la capacidad de gestión de las instituciones evaluadoras ni fortalecer su presupuesto.**

☞ **Al incrementarse la impunidad ambiental por la falta de sanción efectiva ante el incumplimiento, se genera en la población la sensación de impunidad ante un daño ambiental no sancionado, que podría aumentar el riesgo de un conflicto social.** Asimismo, es posible que la credibilidad de la población en los procesos de evaluación y fiscalización ambiental se ponga en tela de juicio, especialmente en las zonas donde existen pasivos o daños ambientales no tratados.

☞ **El establecimiento de procedimiento de saneamiento físico legal de predios para beneficiar a proyectos de inversión de gran envergadura en zonas rurales que comprende, las áreas de influencia directa e indirecta de los mismos, constituye una amenaza para los derechos sobre la tierra de comunidades campesinas y nativas y demás poseedores de tierras rurales que se encuentran en dicho ámbito.**

**ANEXO 1:
EMPRESAS QUE FORMAN PARTE DE LA SOCIEDAD PERUANA DE HIDROCARBUROS**

EMPRESA	DATOS RELEVANTES
BPZ EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN	Empresa del sector hidrocarburos con sede principal en Houston y operaciones en Perú y Ecuador.
GRAN TIERRA ENERGY	Empresa internacional de petróleo y gas con sede en Calgary, Canadá, comercializados en los Estados Unidos y operaciones en América del Sur.
GRUPO PETROLERO SURAMERICANO S.A.C.	Compañía dedicada a la exploración y producción de hidrocarburos en América Latina.
INTEROIL	Compañía noruega dedicada a la exploración, extracción, producción y refinación de petróleo y gas natural. En Perú trabaja en dos proyectos de exploración y producción, coordinando desde sus oficinas en Lima y Talara.
KEI PTY LTD SUCURSAL DEL PERÚ	Empresa dedicada a la actividad privada de exploración y explotación de hidrocarburos, cuyas operaciones vienen siendo realizadas desde el año 2009.
MAPLE GAS CORPORATION DEL PERÚ	Compañía dedicada al rubro de energía con más de 15 años en el Perú en un margen de protección al medio ambiente.
MAUREL ET PROM DEL PERÚ	Empresa dedicada al sector de extracción de petróleo crudo y gas natural.
OLYMPIC PERÚ INC. SUCURSAL DEL PERÚ	Empresa dedicada a la extracción de petróleo crudo y gas natural.
PACIFIC RUBIALES ENERGY S.A.	Compañía canadiense de exploración y producción de petróleo y gas con operaciones en Colombia y Perú.
PERENCO PERÚ PETROLEUM LIMITED	Compañía independiente de exploración y producción dedicada al desarrollo de reservas de petróleo y gas.
PETROBRAS ENERGÍA PERÚ	Empresa transnacional dedicada a la extracción de petróleo crudo y gas natural.
PETROMINERALES PERÚ S.A.	Compañía que opera en el mercado internacional constituida en Alberta (Canadá) dedicada a la exploración y explotación de Petróleo crudo y gas en Colombia y Perú.
PETROPERÚ	Petroperú es una empresa de propiedad del Estado y de derecho privado dedicada al transporte, refinación, distribución y comercialización de combustibles y otros productos derivados del petróleo.
PLUSPETROL	Empresa con una larga trayectoria en nuestro país, donde es la líder del Consorcio Camisea.
REPSOL EXPLORACIÓN	Multinacional del sector hidrocarburos con actividades en más de 30 países y la mayor compañía privada energética en Latinoamérica en término de activos.
SAVIA PERÚ S. A.	Empresa dedicada a la exploración, explotación de petróleo con operaciones en la ciudad de Talara.
TECPETROL DEL PERÚ S.A.C.	Empresa de exploración y producción de petróleo y gas (E&P) y transporte y distribución de gas y electricidad (G&P).

Fuente: http://www.sphidrocarburos.com/bnpscontenido.php?id_cont=13&opc=1

ANEXO 2: PROYECTOS IDENTIFICADOS POR EL EEI

