ANÁLISIS LEGAL DEL PROYECTO DE LEY N° 04642/2022-PE: LEY QUE CREA LA AUTORIDAD NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES - DAR

ANÁLISIS LEGAL DEL PROYECTO DE LEY N° 04642/2022-PE: LEY QUE CREA LA AUTORIDAD NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES - DAR

I. RESUMEN:

El 3 de abril de 2022, la presidenta del Perú y presidente del Consejo de Ministros, remitieron al Congreso de la República la propuesta del Proyecto de Ley (PL) N° 4642/2022-PE denominado: *"LEY QUE CREA LA AUTORIDAD NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA"*. Este proyecto de Ley tiene por objeto crear la Autoridad Nacional de Infraestructura y establecer disposiciones para la formulación, ejecución y mantenimiento de proyectos o programas de inversión emblemáticos o estratégicos a nivel nacional, con la finalidad de garantizar la efectiva prestación de servicios públicos, dinamizar la economía, así como contribuir al desarrollo del país, con enfoque territorial, de prevención y de sostenibilidad ambiental.

Nos parece importante que existan iniciativas que busquen mejorar la articulación, ejecución, planificación y mantenimiento de proyectos inversión en los diferentes sectores, pero incorporando en este diseño el respeto por las normas ambientales, de derechos de los pueblos indígenas, y que permita cumplir con los compromisos internacionales sobre cambio climáticos, derechos de los pueblos indígenas, diversidad biológica, entre otros. En ese sentido, si el gobierno decide la creación de una autoridad nueva ella debe contar con un enfoque de desarrollo sostenible asegurando que se respete los derechos humanos, estándares ambientales y normativa nacional vigente, con la participación de la sociedad civil, las poblaciones indígenas, los gobiernos subnacionales y las autoridades en materia ambiental pertinentes, además se deberá cumplir con los principios de gobernanza, y no buscar priorizar las inversiones en desmedro de la normativa ambiental.

Sin embargo, se ha identificado que los articulados del Proyecto de Ley N° 04642 traslapa funciones gubernamentales contradiciendo el proceso de descentralización hacia los gobiernos regionales, además implican altos riesgos ambientales y sociales con la flexibilización de los requisitos y procedimientos para el desarrollo y ejecución de la infraestructura. En ese sentido, se ha elaborado un análisis y opinión legal del proyecto de ley para la evaluación de las comisiones del Congreso.

II. Sobre los impactos derivados de la infraestructura vial

Es preciso mencionar que actualmente en nuestro país son más las evidencias que identifican a la infraestructura como una causa o driver (motor) principal de deforestación en el Perú. Si bien, en 2015 la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático incluye a la infraestructura como una causa menor de deforestación, análisis recientes la identifican como segunda causa de deforestación a nivel nacional derivado de la ampliación y mejoramiento vial (Rojas et.al, 2021), con mayor afectación en las regiones amazónicas de nuestro país que cuentan con mayor cobertura forestal y por tanto con mayor riesgo de deforestación. Un

ejemplo de ello, es que del análisis para el caso de Loreto, Ucayali y San Martín (DAR, 2021)[1] se encontró entre otros hallazgos, que:

- De acuerdo a los patrones de deforestación analizados, **la deforestación se ha incrementado por la existencia y expansión de la infraestructura vial**.
- De la pérdida de 1 255 516 ha de bosques en los departamentos de Loreto, Ucayali y San Martín para el periodo 2001-2018, **un total de 251 737 ha están asociadas a carreteras existentes.**
- Si no se gestiona sosteniblemente la infraestructura vial en la Amazonía, **existe el riesgo de deforestar al 2030, alrededor de 1 millón de hectáreas más de bosques húmedos Amazónicos** (38% más de la pérdida de bosques acumulada que tenemos en la actualidad).

Adicionalmente, en los últimos años se ha visto el incremento de la tala ilegal, minería y cultivos ilícitos de coca para el narcotráfico en las regiones amazónicas (Salazar & Florián, 2022)[2], actividades que en la mayoría de los casos han sido potenciadas aprovechando la accesibilidad generada por la construcción de carreteras sin una adecuada evaluación del contexto y situación del territorio, así como de posibles impactos ambientales y sociales, generando finalmente una serie de afectaciones a la funcionalidad de los bosques, biodiversidad y poblaciones vulnerables que dependen de sus recursos naturales[3], como por ejemplo:

- **Carretera Bellavista – El Estrecho:** Afectaría comunidades nativas y campesinas, así como dos áreas naturales protegidas (ANP) de administración regional. Se han reportado actividades ilegales cercanas al trazo de la carretera y a la comunidad nativa (CCNN) Centro Arenal.
- **Carretera Bolognesi – Breu:** Se sobrepone con el territorio que 15 comunidades nativas identifican como parte de su comunidad, abre paso a la deforestación y a la presencia de mayor narcotráfico en la región. En abril de este año el Banco Interamericano de Desarrollo mediante una carta oficial descartó el financiamiento de esta vía.
- **Carretera Pucallpa – Cruzeiro do Sul:** Carretera de 140 km que conectaría Perú y Brasil, afectando a la biodiversidad y a más de diez comunidades nativas asháninkas y shipibas, que se encuentran bajo el peligro del narcotráfico y la minería ilegal de la zona.
- **Carretera Boca Manu – Boca Colorado:** Pone en riesgo al Parque Nacional del Manu, a la Reserva Comunal Amarakaeri y al pueblo PIACI Mashco Piro, ante el aumento de la tala ilegal, la invasión de territorios indígenas, el narcotráfico y la extracción de oro, actividades que se estima generarían las vías.

De otro lado, el cambio de uso de suelo asociado a la expansión de las carreteras también podría significar un medio para el surgimiento y/o propagación de enfermedades zoonóticas como la

[1] DAR (2021). Riesgo de deforestación asociada a la infraestructura vial existente y proyectada en los departamentos de Loreto, San Martín y Ucayali.
[2] Salazar C. & Florian J. (2022). Conectividad vial y economías ilícitas en la Amazonía peruana. Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente.
[3] https://dar.org.pe/menos-palabras-y-mas-acciones-para-proteger-a-los-bosques-de-los-impactos-generados-por-las-carreteras-2/#_ftn3

rabia o enfermedades metaxénicas como la malaria. Estos riesgos ya han venido siendo denunciados por especialistas ante el peligro directo de generar epidemias que conlleven a un daño perjudicial para la población asentada en el área de influencia de las carreteras, especialmente para la población indígena y pueblos en aislamiento y contacto inicial (PIACI), quienes, por no haber estado expuestos a enfermedades comunes, corren un grave riesgo para su vida e integridad.

Así también, es preciso mencionar que en el marco del Acuerdo de París, tratado internacional sobre cambio climático en 2020, Perú se comprometió ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) a reducir un 40% de sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) al 2030[4]. En este marco, siendo la deforestación la principal causa de emisión de GEI a nivel nacional (INGEI, 2019), resulta imperativo la implementación de estrategias que resuelvan y aborden los principales motores de deforestación, entre ellos la expansión de la infraestructura vial, pues de no tomar medidas inmediatas, la pérdida de bosques continuará liberando GEI que a corto, mediano y largo plazo, no solo impedirá cumplir con el Acuerdo de París, sino que pondrá en riesgo el financiamiento climático al que podríamos acceder por la reducción de emisiones de GEI por deforestación en iniciativas de las que somos beneficiarios, como la Declaración Conjunta de Intención (DCI), y otros fondos que son de suma importancia para continuar con las acciones a favor de los bosques.

III. Sobre la propuesta de creación de una Autoridad Nacional de Infraestructura

La creación de la Autoridad Nacional de Infraestructura según como se encuentra delimitada en el Proyecto de Ley N° 04642 implica riesgos ambientales y sociales, principalmente por las siguientes razones[5]:

- **Se impulsaría la ejecución de proyectos sin certificación ambiental**

  Entre los cambios propuestos por el Ejecutivo, se observan los formulados en el artículo 10 de la propuesta, como eliminar el pago de tasas administrativas y reemplazar la obligatoriedad de contar con una certificación ambiental del proyecto y/o programa **aprobada,** por contar solo con un *instrumento de gestión ambiental* ***evaluado*** por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) durante el periodo de elaboración del expediente técnico o documento similar. Con ello se debilitaría la institucionalidad ambiental, promoviendo la ejecución del proyecto pese a que aún no sea aprobado por la entidad competente.

- **Se recortan los tiempos para la evaluación de los instrumentos de gestión ambiental**

  Este proyecto de ley señala una reducción de plazos del proceso de evaluación de los instrumentos de gestión ambiental hasta en 30 días. Esta reducción de plazo sería

[4] MINAM (2020). Reporte de actualización de las NDC.
[5] https://dar.org.pe/propuesta-de-autoridad-nacional-de-infraestructura-pone-en-riesgo-estandares-ambientales-y-sociales/

desproporcionado teniendo en cuenta la complejidad de un proyecto de infraestructura, actualmente la designación de 30 días de evaluación ambiental solo se da para los casos de una Declaración de Impacto Ambiental, sin embargo esto no sería viable en los casos de Estudios de Impacto Ambiental Semidetallados y Detallados, donde los plazos legales oscilan de 60 días a 120 días (Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental), aunque en términos reales suelen extenderse entre 6 meses.

Asimismo, hay que tener en cuenta que actualmente el Decreto Legislativo N°1553 plantea hasta el 2024 una flexibilización de vía rápida respecto a una evaluación ambiental por fraccionamiento del proyecto por lo que los estudios de impacto ambiental sólo abordan las pequeñas dimensiones de estos tramos y no el impacto integral que causaría todo el proyecto. Ello generaría graves consecuencias pues no se determinaría los futuros daños ambientales y sociales que podrá causar dentro del territorio nacional, un gran ejemplo de los impactos de no hacer una evaluación integral de los proyectos de infraestructura es la actual penetración de la minería ilegal, la degradación de bosques, la contaminación de agua y la afectación general a la biodiversidad de nuestra Amazonía.

- **No establece mecanismos de protección para el cumplimiento de derechos de pueblos indígenas**

  La reducción de los tiempos de evaluación de los instrumentos de gestión ambiental dificultaría una evaluación integral que considere impactos indirectos, acumulativos y sinérgicos derivados de la implementación de proyectos de ley en el territorio y poblaciones cercanas. Teniendo en cuenta que esta iniciativa puede generar vulneraciones a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, esta medida legislativa debe ser sometida al proceso de consulta previa, libre e informada. Al respecto, se recuerda la reciente sentencia N° 29126-2018 LIMA de la Corte Suprema de Justicia de la República sobre la obligatoriedad de la consulta previa en servicios públicos como la construcción de carreteras, líneas de transmisión y otros tipos de infraestructura, así como lo contenido en la Ley N° 29785 que regula el derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, que señala en su artículo 2 que estos deben ser consultados tanto sobre medidas administrativas como legislativas que afecten directamente sus derechos colectivos.

- **Establece el silencio administrativo positivo para autorizaciones de desbosque y uso de agua**

  En los proyectos sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el proyecto de ley introduce el silencio administrativo positivo para las autorizaciones de desbosque y el uso del agua, exceptuando la aplicación del artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1319, para las autorizaciones de desbosque; así como licencia y permiso de uso de agua, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos. Este es otro retroceso puesto que, con ello, dichas solicitudes se

considerarán aprobadas si las instituciones a cargo no se pronuncian en los plazos establecidos. Asimismo, la propuesta iría en contra de la Ley de Procedimientos Administrativos, en su artículo 38, que menciona que "*Excepcionalmente, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente, los recursos naturales* (…)".

Observamos con preocupación que el proyecto de ley en cuestión podría incrementar los riesgos sociales y ambientales previamente expuestos, y que generen mayor vulnerabilidad en las poblaciones indígenas y ribereñas, que han venido alertando de afectaciones a su vida y territorio. Se requiere impulsar una infraestructura vial sostenible, que incorpore consideraciones económicas, financieras, ambientales y sociales en todo el ciclo de proyectos (OCDE, 2019; BID, 2019), respete los estándares y salvaguardas ambientales y sociales establecidos en la normativa ambiental, responda a las necesidades de servicios e infraestructura de la población, especialmente de la población más vulnerable como los pueblos indígenas, aplicando de manera integral el enfoque de derechos y de participación plena e informada en todo el ciclo de proyectos.

Es necesario fortalecer la sostenibilidad en el desarrollo vial con un enfoque integral, es decir, a lo largo de todo el ciclo de proyectos. Asimismo, identificar los vacíos de información y de herramientas de análisis que permitan advertir de forma temprana los riesgos, que permitan diseñar medidas que eviten o mitiguen los impactos de proyectos. Así también, desde DAR consideramos clave la incorporación de un *Enfoque de Intervención Temprana* (EIT) en los proyectos de inversión sobre infraestructura, que establezca criterios ambientales y sociales en las distintas fases del ciclo de los proyectos, con el fin de evitar, prevenir y mitigar impactos, así como generar condiciones de estabilidad a poblaciones vulnerables.

En ese sentido, para que el proyecto de ley en evaluación contribuya al desarrollo de una infraestructura sostenible en el país en beneficio de las poblaciones, consideramos necesario que:

- **Se asegure el cumplimiento de condiciones previas necesarias para una infraestructura sostenible que reduzca o elimine afectaciones ambientales y sociales en el territorio**

  - **Lograr** la concordancia del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el Invierte.pe, desde el planeamiento de proyectos y la adopción de lineamientos para dicho fin. Esta es una tarea pendiente en virtud del Reglamento de la Ley N° 27446, en su tercera disposición complementaria final (Decreto Supremo N° 009-2019-MINAM)

  - **Incorporar** el análisis del riesgo climático y vulnerabilidad, así como la identificación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en la formulación y evaluación de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y al Sistema de Programación Multianual y Gestión de

Inversiones, conforme a lo establecido en la Ley Marco de Cambio Climático y su Reglamento.

En ese sentido, es fundamental que el Ministerio del Ambiente priorice lo establecido en:

- La Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley Marco de Cambio Climático, respecto a "*la elaboración de los lineamientos para la incorporación de la gestión de riesgo en un contexto de cambio climático, que incluye la gestión del riesgo ante los efectos del cambio climático, así como la identificación de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, en los proyectos sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, teniendo en cuenta la normativa vigente sobre pueblos indígenas u originarios, enfoque intercultural y de género*".

- La Sétima Disposición Complementaria Final, respecto a la elaboración, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, de la la propuesta general de gestión del riesgo ante los efectos del cambio climático que incluye el análisis de peligro, exposición y vulnerabilidad, así como la identificación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, para su incorporación por el MEF, en los documentos metodológicos para la formulación y evaluación de proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

  Para ello, el reglamento de la Ley Marco de Cambio Climático, estableció un plazo de 180 días para la elaboración de dispositivos que permitan la incorporación de la variable de riesgo climático y vulnerabilidad en los proyectos de inversión sujetos al SEIA y al Invierte.pe, plazo que venció en 2020, sin tener hasta el momento propuestas que hayan sido socializadas con actores estatales y no estatales, como lo establece la norma.

- **Promover** un enfoque de intervención temprana para la infraestructura sostenible, que asegure el cumplimiento de estándares ambientales y sociales desde las fases iniciales de los proyectos de inversión y contribuya a la mitigación de los impactos potenciales de la ejecución de proyectos de infraestructura en la biodiversidad y población cercana. Entre los principales pasos clave para implementar este enfoque se encuentran[6]:

  - Concordancia del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el Invierte.pe.
  - Implementar la interoperabilidad del Invierte.pe con DEVIDA, MINSA, MINAM, etc, para que planificadores y formuladores de proyectos identifiquen riesgos sociales y ambientales como insumo para la toma de decisiones.

[6] DAR (2023). Por una infraestructura que nazca sostenible. Pasos clave para un enfoque de intervención temprana para el desarrollo de infraestructura de transportes en el Perú en un contexto de cambio climático.

- Establecer opiniones técnicas de DEVIDA, MINAM, MINSA/DIRESA en el planeamiento y formulación de proyectos, así como en la elaboración de planes viales de gobiernos subnacionales. Sujeto a definir en qué casos se requerirán dichas opiniones; esto contribuirá a que estas instancias fortalezcan la evaluación de alternativas y el diseño de proyectos.
- Definir un criterio mínimo para determinar áreas de influencia de proyectos viales. Con base en la evidencia definir un estándar mínimo de evaluación (por ejemplo, X km de distancia de las vías) permitiría una mejor evaluación de impactos directos, indirectos, acumulativos y sinérgicos. Esto sería acompañado de algunos criterios, los que, de cumplirse, obligarían a determinar una mayor área de influencia.
- Revisar clasificación de mejoramientos viales como proyectos de bajo riesgo. La Interoceánica Sur es el caso más dramático en el país que demuestra que un mejoramiento vial (mejorar la calidad de la superficie de rodadura) puede inducir serios impactos indirectos. Considerando esto, no se puede seguir asumiendo que los mejoramientos viales generan impactos poco significativos, lo que conlleva a ajustar la categoría de evaluación ambiental a exigir.

Finalmente, se plantea que la concordancia entre el SEIA y el Invierte.pe puede otorgar el marco general para la implementación del resto de pasos claves. Asimismo, la interoperabilidad del Invierte.pe con los sistemas de información de diversas instituciones debe implementarse desde el planeamiento, dado que, por ejemplo, los mapas de riesgos de deforestación asociados a la infraestructura vial como las que se han generado desde sociedad civil (Rojas, 2021), o los mapas georreferenciados de cultivos ilícitos de hoja de coca provistos por Devida, pueden informar y ser base para criterios específicos en la priorización de ideas de proyecto durante la PMI.

- **El proyecto de Ley debe considerar:**

1. Garantizar el cumplimiento estricto de la normativa ambiental (Ley General del Ambiente, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, la Ley Forestal y de Fauna silvestre, la Ley de Recursos Hídricos, la Ley de Áreas Naturales Protegidas, y la Ley Marco sobre Cambio Climático, y sus respectivos reglamentos, entre otros) en el diseño e implementación de proyectos de inversión sobre infraestructura vial, de lo contrario, su flexibilización podría generar impactos negativos al ambiente y afectar los derechos de la población, contribuyendo al incremento de conflictos sociales. Para ello, el proyecto de ley debe precisar que **la obtención de la certificación ambiental debe ser condición previa indispensable para el inicio de la implementación de la infraestructura, a través de los diferentes instrumentos de gestión ambiental vigentes**.

2. Tomar en cuenta las observaciones de instituciones remitidas por el Ministerio del Ambiente y Defensoría del Pueblo:

- **Ministerio del Ambiente**
  - Incorporar el enfoque de adaptación y mitigación al cambio climático en el objeto de la Ley (Artículo 1).
  - Incorporar al Ministerio del Ambiente como parte del Consejo Directivo de la Autoridad Nacional de Infraestructura (Artículo 6).

- **Defensoría del Pueblo**
  - Señalar de manera expresa que los proyectos de infraestructura sujetos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y complementarios a este sistema funcional, éstos deben cumplir con lo previsto en la Ley General del Ambiente, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, la Ley forestal y de fauna silvestre, la Ley de Recursos Hídricos, la Ley de Áreas Naturales Protegidas, y la Ley Marco sobre Cambio Climático, y sus respectivos reglamentos, entre otros.
  - Garantizar la identificación, prevención, mitigación, control, corrección anticipada y compensación ambiental, de ser el caso, respecto a los impactos ambientales y sociales negativos derivados de los proyectos de inversión.
    - Contemplar el enfoque de riesgos climáticos, así como con el de adaptación y mitigación frente al cambio climático, en la formulación de proyectos de inversión, y guarde concordancia con la Ley N.° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático y su reglamento.
    - Con la finalidad de poder medir el desempeño de la entidad y el impacto de la agilización de los proyectos, que permita que se adopten las medidas correctivas oportunas cuando corresponda, se requiere que la propuesta legislativa incorpore los sistemas de información, seguimiento, monitoreo y evaluación de los proyectos de inversión.
    - Incorporar los sistemas de información, seguimiento, monitoreo y evaluación de los proyectos de inversión, así como establecer mecanismos de transparencia y acceso a la información, tales como la implementación de una plataforma virtual de consulta.
    - Un procedimiento de concurso público para asegurar que la elección de la jefatura de la autoridad sea la más objetiva e idónea; mecanismos de contratación pública;
    - Incluir a los ministerios de Defensa, Cultura y Desarrollo e Inclusión Social, y del Ambiente e Interior, así como a la Asociación de Municipalidades del Perú y la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales, como parte del consejo directivo;

3. Dado el carácter permanente de la Autoridad, es indispensable garantizar espacios oportunos de difusión y socialización del proyecto a fin de promover una evaluación integral del proyecto de ley y recojo de aportes de actores clave del territorio. Para ello, resulta necesario:

- Recoger aportes de gobiernos regionales y municipalidades, organizaciones indígenas, así como sociedad civil, academia y organizaciones especializadas en la temática. Asimismo, debería recoger también la evaluación de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología - CPAAAE del Congreso de la República.

4. Asegurar mecanismos oportunos de transparencia y acceso a la información de la cartera de proyectos, en relación al estado, financiamiento de los proyectos de inversión a ejecutarse por la Autoridad.
    - Incorporar mecanismos de transparencia de información, acceso fácil y oportuno, asegurando la interoperabilidad de información con las entidades públicas competentes en el desarrollo territorial, incluida información técnica y presupuestaria sobre la ejecución de infraestructura.

5. Al ser un proyecto de intervención y alcance nacional, ante la identificación de posibles impactos en poblaciones vulnerables como los pueblos indígenas, es preciso realizar el proceso de consulta previa con las organizaciones indígenas en cumplimiento del Convenio 169 así como de la Sentencia A.P. 29126-2018 de la Corte Suprema de Justicia de la República, que establece la aplicación de la misma en servicios públicos como carreteras, líneas de transmisión, hidrovías, entre otros[7].

6. Una evaluación legal de las competencias y funciones asignadas a la Autoridad Nacional de Infraestructura, dado que se advierte una posible superposición de competencias y funciones con los gobiernos regionales y municipales, en el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Gobiernos Municipales, u otras; que promoverán la duplicidad de funciones y acciones.

7. Promover un enfoque de intervención temprana para la infraestructura sostenible, que asegure el cumplimiento de estándares ambientales y sociales desde las fases iniciales de los proyectos de inversión y contribuya a la mitigación de los impactos potenciales de la ejecución de proyectos de infraestructura en la biodiversidad y población cercana.

8. Adecuar el marco público de contrataciones vigente a la necesidad de procedimientos ágiles de contratación para la Autoridad Nacional de Infraestructura, en vez de establecer la inaplicabilidad de las disposiciones de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento, o normas que las sustituyan, excepción que no aseguraría la eficacia y eficiencia de la inversión, ni gestionaría adecuadamente los riesgos de corrupción en los procesos.

[7] https://dar.org.pe/pueblos-indigenas-logran-que-consulta-previa-se-aplique-a-servicios-publicos/

IV. ANÁLISIS DETALLADO DEL PROYECTO DE LEY:

ARTÍCULO	COMENTARIO
Título I. Disposiciones generales	
Artículo I. Objeto La presente Ley tiene por objeto crear la Autoridad Nacional de Infraestructura y establecer disposiciones para la formulación, ejecución y mantenimiento de proyectos o programas de inversión emblemáticos o estratégicos a nivel nacional, en adelante proyectos o programas de inversión, con la finalidad de garantizar la efectiva prestación de servicios públicos, dinamizar la economía, así como contribuir al desarrollo del país, con enfoque territorial, de prevención y de sostenibilidad ambiental.	En 2020, en el marco del Acuerdo de París, Perú actualizó sus NDC y se comprometió ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) a reducir un 40% de sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) al 2030[8]. En este marco, siendo la deforestación la principal causa de emisión de GEI a nivel nacional (INGEI,2019), resulta imperativo el establecimiento de estrategias que aborden los principales motores de deforestación, entre ellos la expansión de la infraestructura vial, pues de no tomar medidas inmediatas, la pérdida de bosques continuará liberando GEI que a corto, mediano y largo plazo, no solo impedirá cumplir con el Acuerdo de París. En cumplimiento de la normativa nacional y acuerdos internacionales, resulta necesario **la incorporación del análisis del riesgo climático y vulnerabilidad en el objeto del proyecto de ley**, así como la identificación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en la formulación y evaluación de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y al Sistema de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, conforme a lo establecido en la Ley Marco de Cambio Climático y su Reglamento.
Artículo 2. Creación de la Autoridad Nacional de Infraestructura 2.1 Se crea la Autoridad Nacional de Infraestructura, en adelante la Autoridad, como un organismo público ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de	Dado el carácter permanente de la Autoridad, es indispensable garantizar espacios oportunos de difusión y socialización del proyecto a fin de promover una evaluación integral del proyecto de ley y recojo de aportes de actores clave del territorio. Para ello, resulta necesario:

[8] MINAM (2020). Reporte de actualización de las NDC.

Ministros para la formulación, ejecución y mantenimiento de proyectos o programas de inversión. 2.2 La Autoridad cuenta con autonomía funcional, administrativa, técnica y económica, constituyéndose como un Pliego Presupuestal. 2.3 Los proyectos o programas de inversión se ejecutan con altos estándares de calidad, eficiencia, sostenibilidad y transparencia, mediante la articulación de esfuerzos públicos y privados y con personal calificado, que promuevan la innovación y buenas prácticas de gestión.	Recoger aportes de gobiernos regionales y municipalidades, organizaciones indígenas, así como sociedad civil, academia y organizaciones especializadas en la temática. Asimismo, debería recoger también la evaluación de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología - CPAAAAE del Congreso de la República
Título II. Competencias y funciones	
Artículo 3. Competencias 3.1 La Autoridad formula, ejecuta y mantiene proyectos o programas de inversión del clasificador de responsabilidad funcional en: Transporte, Salud, Educación, Vivienda y Desarrollo Urbano, Saneamiento, Agropecuaria, Orden Público y Seguridad, y Ambiente, en el marco de las normas y políticas sectoriales; sin perjuicio de lo establecido en el numeral 9.2 del artículo 9 de la presente Ley. 3.2 La competencia que ejerce la Autoridad aplica a aquellos proyectos o programas de inversión que hayan sido programados por las entidades de los tres niveles de gobierno, en el marco de las brechas que tales entidades hayan identificado conforme a sus competencias y funciones en la materia.	• Las competencias mencionadas para la Autoridad de Infraestructura, establecería un marco de duplicidad de funciones de los gobiernos regionales y municipales. La Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales establece la subsidiariedad, como uno de sus principios de gestión pública. 10.Subsidiariedad.- El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado. Por consiguiente, el Gobierno Nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los Gobiernos Regionales y éstos, a su vez, no deben involucrarse en realizar acciones que pueden ser ejecutadas eficientemente por los gobiernos locales, evitando el traslapo de funciones.
Artículo 4. Funciones de la Autoridad Nacional de Infraestructura 4.1 La Autoridad, en el marco de sus competencias, tiene las siguientes funciones: a) Formular y ejecutar los proyectos o programas de inversión que estén a su cargo en coordinación con los tres niveles de gobierno, según	Asimismo, en sus diferentes artículos establece sus competencias exclusivas y compartidas, así como sus funciones referidas a la promoción, diseño e implementación de infraestructura: A*rtículo 10*, establece como competencias exclusivas y compartidas de los gobiernos regionales: **"....** d) Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial,

corresponda. b) Mantener la infraestructura, equipamiento y/o mobiliario de los proyectos o programas de inversión ejecutados por un periodo de hasta cuatro (04) años, de corresponder. c) Formular y ejecutar, mejorar y conservar obras de defensa civil estratégica, para prevenir y/o controlar inundaciones y otros peligros asociados al cambio climático u otras calamidades públicas. d) Gestionar y suscribir contratos, acuerdos y/o convenios vinculados al cumplimiento de su objeto. e) Asegurar que los estudios técnicos y consultorías especializadas cuenten con la calidad suficiente para garantizar la incorporación de los parámetros técnicos. Asimismo, se encarga de publicar en la sede digital de la Autoridad el impacto de las consultorías que se efectúen a propósito de la cooperación y las operaciones oficiales de crédito en el cumplimiento de su objeto. f) Ejercer las facultades coactivas a nivel nacional respecto a los procesos y procedimientos de su competencia de acuerdo con lo establecido en la presente Ley y al Decreto Legislativo N° 1192, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura, en lo que corresponda y cuando la Autoridad sea Entidad Ejecutora. g) Informar a los órganos rectores de los sistemas administrativos las buenas prácticas de gestión de proyectos, a partir de las intervenciones que ejecute. 4.2 En el ejercicio de sus funciones, la Autoridad actúa de manera coordinada	energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades. …" (competencias exclusivas) Artículo 56, sobre funciones **en materia de transportes**: " … a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de transportes de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales. **b) Planificar, administrar y ejecutar el desarrollo de la infraestructura vial regional, no comprendida en la Red Vial Nacional o Rural, debidamente priorizada dentro de los planes de desarrollo regional. Asimismo, promover la inversión privada, nacional y extranjera en proyectos de infraestructura de transporte.** c) Desarrollar y administrar la infraestructura portuaria regional de acuerdo con las regulaciones técnico-normativas emitidas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través del organismo pertinente y de la forma que establezcan los dispositivos legales sobre la materia. f) Supervisar y fiscalizar la gestión de actividades de infraestructura de transporte vial de alcance regional. Los gobiernos regionales ejercen competencias exclusivas y compartidas, así como funciones derivadas, para promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial (priorizados en los planes de desarrollo regional), energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional; así como en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación, *salud*, *agraria*, pesquera, ambiental y de ordenamiento territorial. Además, supervisa y fiscaliza la gestión de actividades de infraestructura de transporte vial de alcance regional, así como supervisa los programas de electrificación rural. De ello, las funciones de formulación, ejecución y mantenimiento de proyectos o programas de inversión en materia de transporte, salud, educación, vivienda y desarrollo urbano, saneamiento, agropecuaria, orden público y seguridad, y ambiente, y que se establece únicamente una relación de coordinación con los niveles de gobierno subnacionales, **se establecería un**

con las diferentes entidades e instancias del Poder Ejecutivo, incluidas las empresas públicas, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y demás entidades públicas que correspondan, para la implementación eficiente de los proyectos o programas de inversión.	**marco de duplicidad de funciones de los gobiernos regionales y municipales.** Ello también es advertido por el Colegio de Ingenieros del Perú, que menciona en en el informe enviado referencia a la ANI "(...) Dichos organismos al no ser incorporados a la estructura del sector público mediante modificación de la ley, por lo general son adscritos a algún sector y no tienen competencias propias, puesto que las competencias exclusivas y excluyentes de acuerdo a ley, continúan estando a cargo de los ministerios, y de los gobiernos regionales y locales, con quienes por ejemplo ahora hay que suscribir convenios para intervenir proyectos de su competencia.[9]" Asimismo, el centralizar en un ente la formulación, ejecución y mantenimiento de proyectos o programas de inversión daría paso a un retroceso en materia de descentralización dado a que debilitaría el ejercicio de poder que los gobiernos regionales poseen actualmente en esta materia. Cabe recordar que la descentralización es uno de los principios bases de la constitución como lo señala el artículo 188 al señalar que *La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país*, por lo que su vulneración significaba una grave afrenta en contra de los derechos humanos de la población. ● De otro lado, la prevención de peligros asociados al cambio climático no solo se debe dar en la formulación de obras de defensa civil, como se menciona en el numeral c. del PL, sino en todos los proyectos de inversión, tal como lo establece la Ley Marco de Cambio Climático y su reglamento que dispone la incorporación del análisis del riesgo climático y vulnerabilidad, así como la identificación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en la formulación y evaluación de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y al Sistema de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, conforme a lo establecido en la Ley Marco de Cambio Climático y su Reglamento.

[9] Carta Circular N° 005-2023 D. CIP CDL

	En ese sentido, es fundamental que el Ministerio del Ambiente priorice lo establecido en: - La Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley Marco de Cambio Climático, respecto a "la elaboración de los lineamientos para la incorporación de la gestión de riesgo en un contexto de cambio climático, que incluye la gestión del riesgo ante los efectos del cambio climático, así como la identificación de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, en los proyectos sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, teniendo en cuenta la normativa vigente sobre pueblos indígenas u originarios, enfoque intercultural y de género". - La Sétima Disposición Complementaria Final, respecto a la elaboración, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, de la la propuesta general de gestión del riesgo ante los efectos del cambio climático que incluye el análisis de peligro, exposición y vulnerabilidad, así como la identificación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, para su incorporación por el MEF, en los documentos metodológicos para la formulación y evaluación de proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Para ello, el reglamento de la Ley Marco de Cambio Climático, estableció un plazo de 180 días para la elaboración de dispositivos que permitan la incorporación de la variable de riesgo climático y vulnerabilidad en los proyectos de inversión sujetos al SEIA y al Invierte.pe, plazo que venció en 2020, sin tener hasta el momento propuestas que hayan sido socializadas con actores estatales y no estatales, como lo establece la norma.
Título III. Organización y funciones	
Artículo 6. Consejo Directivo … "6.3 Para articular las intervenciones en el territorio el Consejo Directivo invita, cuando corresponda, a los/as	Teniendo en cuenta que la Autoridad Nacional de Infraestructura tendrá a su cargo, entre otros, la formulación, ejecución y mantenimiento de los proyectos o programas de inversión en materia de

representantes de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)".	Ambiente, **se debe incorporar al Ministerio del Ambiente como parte del Consejo Directivo,** reconociendo así también su rol de ente rector en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el cual establece como función principal la implementación eficaz y eficiente funcionamiento en los tres niveles de gobierno nacional, regional y local. Esta solicitud ha sido expresada por el Ministerio del Ambiente[10] y la Defensoría del Pueblo[11] en sus informes de opinión enviados al presente proyecto de Ley. Así también, dado el alcance estratégico en el territorio que enmarcaría una eventual creación de la Autoridad Nacional de Infraestructura, la planificación de acciones de impacto territorial debe articularse fuertemente en sus jurisdicciones con los gobiernos regionales y municipalidades. Asimismo, el Sistema Nacional de Planificación Estratégica y el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, establecen instrumentos de gestión que orientan el desarrollo territorial, como el Plan de Desarrollo Regional Concertado, el cual contiene la priorización de los objetivos de desarrollo regional y ejes estratégicos identificados para alcanzar las metas establecidas (incluida la infraestructura) y la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) y los Planes de Ordenamiento Territorial, entre otros. **En ese sentido, resultaría indispensable también una amplia participación de los niveles de gobierno subnacional, representados por la AMPE y la ANGR, como miembros del Consejo Directivo.**
Artículo 7. Jefatura (...) 7.2 El/la Jefe/a se designa mediante resolución suprema refrendada por el/la Presidente/a del Consejo de Ministros, por un periodo de cuatro (4) años. Dicha designación se realiza en mérito a sus calificaciones profesionales y reconocida trayectoria en sus campos de trabajo; con sólida experiencia en gestión de proyectos o programas de inversión y en gestión pública y/o privada.	El artículo 7.2 menciona que la designación del jefe de la Autoridad responde a los méritos por sus calificaciones profesionales y reconocida trayectoria, sólida experiencia en gestión de proyectos o programas de inversión y en gestión pública y/o privado, sin embargo, la libre designación establecida en el proyecto de ley para escoger al titular no garantiza el cumplimiento de criterios objetivos como el mérito personal o la capacidad profesional del personal seleccionado. Por tanto es preciso someter la elección del Jefe/a a través de un procedimiento de concurso público, tal como recomiendan la Defensoría

[10] Informe N° 00078-2023-MINAM/VMGA/DGPIGA/DPIGA.
[11] Informe Jurídico Defensorial N° 003-2023-DP/AMASPPI.

7.3 El cargo de Jefe/a de la Autoridad es de libre designación conforme lo dispuesto en la normativa de la materia, pudiendo ser renovado por una sola vez de manera continua. (...)	del Pueblo[12] y la Autoridad Nacional del Agua[13] en sus informes de opinión.
Título IV. Sobre los proyectos o programas de inversión	
Artículo 8. Criterios para la selección de proyectos o programas de inversión a cargo de la Autoridad 8.1. Los proyectos o programas de inversión a cargo de la Autoridad deben ser emblemáticos o estratégicos, entendiéndose como tales: 1. Proyectos o programas de inversión emblemáticos: a) Se encuentran en el Plan Nacional de Infraestructura; o, b) Cuenta con montos de inversión igual o mayor a S/ 200 millones: (i) un nivel de ejecución financiera no mayor al 20% del costo actualizado de la inversión y sin ejecución física; o, (ii) con expediente técnico aprobado y sin ejecución física. Asimismo, que se encuentren en la programación multianual de inversiones vigente. 2. Proyectos o programas de inversión estratégicos: a) Alta complejidad de acuerdo a las disposiciones del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones; o, b) Vinculados a gestión de riesgos de desastres y la adaptación al cambio climático, tales como: servicios de alerta temprana, drenaje pluvial, ecosistemático, protección en la ribera de las quebradas vulnerables ante el peligro y/o protección en riberas de río vulnerables ante el peligro;o, c) Ubicados en zonas de	El artículo 8° menciona que entre los proyectos o programas de inversión a cargo de la Autoridad, se encuentran los que se identifiquen en el Plan Nacional de Infraestructura. Al respecto debemos mencionar que: A la fecha, se encuentra vigente el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), en el cual se identifica que los sectores más vinculados a la competitividad son los de transportes, agricultura, energía, comunicaciones, agua y saneamiento y vivienda. En los sectores sociales, salud y educación lideran este componente en el país. Asimismo, identifica que los sectores relacionados a orden público y seguridad, ambiente, cultura y deporte, relaciones exteriores, defensa y seguridad nacional no se identifican como sectores de alto impacto en relación a la inversión de infraestructura sino a la generación de servicios. En relación a la sostenibilidad de las inversiones en infraestructura, es importante resaltar que, aunque en el PNIC se reconoce que el concepto de sostenibilidad debe incluirse en los planes de infraestructura, sólo considera los riesgos naturales como aspectos ambientales de la sostenibilidad de las inversiones. Así también, pese a que el PNISC busca incorporar visiones estratégicas y de largo plazo desde los sectores, así como la incorporación de un marco conceptual sólido de sostenibilidad, esto no se refleja en la priorización de proyectos propuesta. Por ejemplo, entre los proyectos priorizados para la Amazonía peruana se ubicaría el corredor Cusco – Madre de Dios, como parte del Programa Pro Región I, que además de tener impactos potenciales de deforestación, contribuiría al crecimiento del

[12] Informe Jurídico Defensorial N° 003-2023-DP/AMASPPI.
[13] Informe N° 425-2023-MIDAGRI-SG/OGAJ.

determinado ámbito geográfico con alto impacto económico y/o social. 8.2. Se prioriza la incorporación de proyectos o programas de inversión en fase de ejecución o aquellos que formen parte del Plan Nacional de Infraestructura.	narcotráfico y minería ilegal y pondría en riesgo la seguridad de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, de acuerdo a lo alertado previamente. Asimismo, el proyecto Mejoramiento de la carretera Puerto Ocopa – Atalaya, genera un riesgo importante de favorecer una de las cadenas logísticas más importantes del narcotráfico en la Amazonía peruana, como se puede ver también en un reciente informe[14] que aborda este tipo de relaciones conectividad-economías ilícitas[15]. Ante ello, es fundamental que los proyectos seleccionados pasen por una evaluación profunda de riesgos ambientales y sociales desde la fase de diseño de proyectos, así como por espacios adecuados de participación ciudadana y transparencia, que reduzcan potenciales impactos negativos, afectación de derechos colectivos en la población y que, por el contrario, surja de la identificación de las necesidades locales de la población a fin de promover el máximo beneficio de las comunidades. Así también, se debería precisar el rol del Consejo Directivo en cuanto a la selección y/o evaluación de los proyectos establecidos en el artículo 8°. En ese sentido, desde DAR consideramos clave la incorporación de un enfoque de intervención temprana para la infraestructura vial en la Amazonía, cuyos principales pasos para ser implementados requieren[16]: a. Lograr la concordancia del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el Invierte.pe. Esto proveería el marco para armonizar los objetivos de dichos sistemas desde el planeamiento de proyectos, y la adopción de lineamientos para dicho fin. b. Implementar la interoperabilidad del Invierte.pe con DEVIDA, MINSA, MINAM, etc. Para que planificadores y formuladores de proyectos

[14] SALAZAR C. & FLORIAN J. (2022). Conectividad vial y economías ilícitas en la Amazonía peruana. Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente.

[15] https://dar.org.pe/se-aprueba-la-actualizacion-del-plan-nacional-de-infraestructura-sostenible-para-la-competitividad/

[16] DAR (2023). Por una infraestructura que nazca sostenible. Pasos clave para un enfoque de intervención temprana para el desarrollo de infraestructura de transportes en el Perú en un contexto de cambio climático.

	identifiquen riesgos sociales y ambientales como insumo para la toma de decisiones c. Establecer opiniones técnicas de DEVIDA, MINAM, las DIRESA/ MINSA en el planeamiento y formulación de proyectos, así como en la elaboración de planes viales de gobiernos subnacionales. Sujeto a definir en qué casos se requerirán dichas opiniones; esto contribuirá a que estas instancias fortalezcan la evaluación de alternativas y el diseño de proyectos. d. Definir un criterio mínimo para determinar áreas de influencia de proyectos viales. Con base en la evidencia definir un estándar mínimo de evaluación (por ejemplo, X km de distancia de las vías) permitiría una mejor evaluación de impactos indirectos, acumulativos y sinérgicos. Esto sería acompañado de algunos criterios, los que, de cumplirse, obligarían a determinar una mayor área de influencia. e. Revisar clasificación de mejoramientos viales como proyectos de bajo riesgo. La Interoceánica Sur es el caso más dramático en el país que demuestra que un mejoramiento vial (mejorar la calidad de la superficie de rodadura) puede inducir serios impactos indirectos. Considerando esto, no se puede seguir asumiendo que los mejoramientos viales generan impactos poco significativos, lo que conlleva a ajustar la categoría de evaluación ambiental a exigir. Finalmente, se plantea que la concordancia entre el SEIA y el Invierte.pe puede otorgar el marco general para la implementación del resto de pasos claves. Asimismo, la interoperabilidad del Invierte.pe con los sistemas de información de diversas instituciones debe implementarse desde el planeamiento, dado que, por ejemplo, los mapas de riesgos de deforestación asociados a la infraestructura vial como las que se han generado desde sociedad civil (DAR, 2021)[17], o los mapas georreferenciados de cultivos ilícitos de hoja de coca provistos por DEVIDA, pueden informar y ser base para criterios específicos en la priorización de ideas de proyecto durante la PMI.

[17] DAR (2021). Riesgo de deforestación asociada a la infraestructura vial en Loreto, Ucayali y San Martín.

	El Decreto Supremo N° 029-2028-PCM y sus modificatorias regulan las políticas nacionales de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, para ser implementadas por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno. Para este punto, debe considerarse la no duplicidad de instrumentos de gestión pública, por lo que la elaboración del Plan Nacional de Infraestructura mencionado en el artículo 8 del PL debería integrar el PNIC o dejarlo sin efecto.
Artículo 9. Cartera de proyectos o programas a cargo de la Autoridad 9.1. La Autoridad se encuentra a cargo de la ejecución de los proyectos o programas de inversión que se establecen por Decreto Supremo con voto aprobatorio del Consejo de Ministros, a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros. 9.2. Para la incorporación de proyectos o programas de inversión de nuevos clasificadores de responsabilidad funcional a lo señalado en el numeral 3.1 del artículo 3, así como proyectos o programas de inversión adicionales a los aprobados mediante Decreto Supremo, según corresponda, se requiere la misma formalidad señalada en el numeral precedente. 9.3 En el caso de proyectos o programas de inversión a cargo de los gobiernos regionales o gobiernos locales, su incorporación a la relación aprobada con Decreto Supremo requiere, además, la suscripción de convenio entre dichas entidades y la Autoridad.	Los criterios para la definición y/o priorización de los programas o proyectos de inversión a incluirse en la cartera de proyectos o programas a cargo de la Autoridad no son suficientemente predictibles, **dejando a discreción de las autoridades sectoriales la inclusión de nuevos clasificadores de responsabilidad funcional**, lo cual establecería los mismos riesgos de duplicidad de funciones con los gobiernos regionales y locales. La representación de los gobiernos regionales y locales debería considerarse como parte permanente del Consejo Directivo de la ANI, dada la función de aprobación y/o priorización de proyectos de inversión en los territorios regionales. Ello fortalecería el enfoque de gestión integral de territorio, impulsado por los gobiernos nacional y subnacional.
Artículo 10. Facilidades para la ejecución de los proyectos o programas de inversión (...) 10.3 Los procedimientos de formalización individual a cargo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) o del órgano al que se le asignen tales	Las facilidades para la ejecución de proyectos o programas de inversión mencionadas en el presente proyecto de ley, no cumplirían los principios de la gestión pública, dado que buscarían exonerar el cumplimiento de los procesos y procedimientos técnicos, legales y administrativos establecidos para asegurar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, entre ellos, los relacionados al carácter previo de la certificación ambiental de las inversiones y las licencias para la construcción.

competencias, en caso de propiedad única ubicada en zona habitable, se realizan sin costo alguno y con un plazo máximo de hasta treinta (30) días hábiles, bajo responsabilidad. **10.4 Tratándose de intervenciones de construcción sujetas al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), y que generen impactos ambientales negativos, la Autoridad debe contar con un instrumento de gestión ambiental evaluado durante el periodo de la elaboración del expediente técnico o documento similar, por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) o la entidad competente, sin afectar la fecha de inicio prevista para la ejecución de la intervención. Para tal efecto, la Autoridad es responsable de remitir con la suficiente anticipación el instrumento de gestión ambiental para su evaluación. El plazo máximo de evaluación es de treinta (30) días hábiles, el cual incluye las opiniones técnicas de otras entidades en caso se requieran, bajo responsabilidad de su titular.** 10.5 Para la implementación de proyectos o programas de inversión regulados por la presente norma, se aplica un procedimiento de acompañamiento simplificado, a cargo del Ministerio de Cultura. En caso de existir vestigio arqueológico, su protección o medidas de mitigación está a cargo del Titular del proyecto o programa de inversión, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de la presente Ley. 10.6 Para la implementación de proyectos o programas de inversión pública a cargo de la Autoridad, son	Ello ha sido advertido también por la Defensoría del Pueblo, la cual menciona que el establecimiento de un procedimiento diferenciado para proyectos de inversión, que extienda su alcance más allá de los vinculados a emergencias o desastres, "reviste especial gravedad considerando que –conforme se desprende de su exposición de motivos– estos proyectos son, por ejemplo, parte de los 52 proyectos comprendidos en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC 2019), proyectos que, si bien serían clave para para el desarrollo económico y social del país, su ejecución podrían generar serios impactos ambientales y sociales, por lo que resulta de máxima importancia garantizar una adecuada evaluación del impacto ambiental.[18]" En esa línea, el Ministerio del Ambiente en su informe de opinión recomienda especificar en la exposición de motivos que esta disposición alcance solo a "a aquellas intervenciones de construcción de emergencias derivadas de desastres naturales en el marco de la Séptima Disposición Complementaria de este proyecto de Ley, toda vez que por su naturaleza requieren de una atención priorizada y diferenciada[19]". Consideramos que esta recomendación podría recogerse y precisarse en el numeral 10.4 y no ampliar sus efectos a todos los proyectos de inversión, puesto que una ejecución acelerada de proyectos sin una evaluación oportuna y adecuada, podría generar impactos ambientales y sociales, poniendo en riesgo a la población y biodiversidad en el territorio. En relación a este artículo, hemos identificado que los numerales podrían implicar riesgos ambientales y sociales, principalmente advertimos los siguientes: <u>Sobre el numeral 10.4.</u> - Se advierte que los cambios propuestos por el Ejecutivo, como eliminar el pago de tasas administrativas y reemplazar la obligatoriedad de contar con una certificación ambiental del proyecto y/o programa **aprobada,** por contar solo con un *instrumento de gestión ambiental*

[18] Informe Jurídico Defensorial N° 003-2023-DP/AMASPPI
[19] Informe N° 00078-2023-MINAM/VMGA/DGPIGA/DPIGA.

exigibles las autorizaciones de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), cuyos procedimientos administrativos son gratuitos y con un plazo máximo de siete (7) días hábiles, sujeto a silencio administrativo positivo, bajo responsabilidad. Se incluyen, la factibilidad de servicios públicos y toda clase de permisos, autorizaciones, registros, inscripciones, dictámenes, informes y otros establecidos por disposiciones legales; exceptuando la Aplicación del artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1319, para las autorizaciones de desbosque; así como licencia y permiso de uso de agua, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos.	***evaluado*** por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) durante el periodo de elaboración del expediente técnico o documento similar, **impulsaría la ejecución proyectos sin certificación ambiental aprobado por la entidad competente, debilitando** la institucionalidad ambiental. - Así también, se reducen los plazos del proceso de evaluación de los instrumentos de gestión ambiental hasta 30 días. Esta reducción de plazo sería desproporcionada teniendo en cuenta la complejidad de un proyecto de infraestructura, por ejemplo, 30 días de evaluación solo era para los casos de una Declaración de Impacto Ambiental, pero esto no sería viable en los casos de Estudios de Impacto Ambiental Semidetallados y Detallados, donde los plazos legales oscilan de 60 días a 120 días (Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental), aunque en términos reales suelen extenderse entre 6 meses. La reducción de los tiempos de evaluación de los instrumentos de gestión ambiental **dificultará una evaluación integral que considere impactos indirectos, acumulativos y sinérgicos derivados de la implementación de proyectos de ley en el territorio y poblaciones cercanas.** <u>Sobre el numeral 10.5.</u> - Teniendo en cuenta las posibles afectaciones a la población indígena en la Amazonía derivado de la ejecución de proyectos viales, especialmente en territorio amazónico, es importante la participación del Ministerio de Justicia/Cultura a fin de velar por el respeto de derechos de las poblaciones más vulnerables, como la población indígena así como el establecimiento de medidas de protección y

	mitigación ante impactos negativos asociados a la expansión de la infraestructura en sus territorios o en zonas aledañas. Sobre el numeral 10.6. - En los proyectos sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el proyecto de ley introduce el silencio administrativo positivo para las autorizaciones de desbosque y el uso del agua, exceptuando la aplicación del artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1319, para las autorizaciones de desbosque; así como licencia y permiso de uso de agua, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos. Este es otro retroceso puesto que, con ello, dichas solicitudes se considerarían aprobadas si las instituciones a cargo no se pronuncian en los plazos establecidos. En relación a ello, es preciso tener en cuenta lo establecido por estas instituciones en su texto único de procedimientos (TUPA) en cuanto a autorizaciones, en cumplimiento de la Ley 27444, a fin de no ir en contra de los establecidos como silencio administrativo negativo. - - Así, también, es preciso **reconocer la opinión de la Autoridad Nacional del Agua**[20]**,** que menciona sobre que el numeral 10.6: "2.18 En la redacción del texto legal señalado, se establece que: "Para la implementación de proyectos o programas de inversión emblemáticos y estratégicos a nivel nacional, no resulta exigible las autorizaciones de la Autoridad Nacional del Agua y Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre — SERFOR". 2.19 En tal sentido, resulta necesario se tenga en cuenta que, ante la propuesta normativa de

[20] Informe N° 425-2023-MIDAGRI-SG/OGAJ.

	creación de la Autoridad Nacional de Infraestructura, se entiende que esta podría ingresar a la fuente de agua sin restricciones y sin ningún proceso de control y fiscalización, **lo cual desnaturaliza la esencia y aplicación de lo señalado en la Ley Nº 29338, Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento aprobado por D.S. Nº 001-2010-AG**." Así también, menciona que "la ANA interviene de varias maneras en el desarrollo de los proyectos de inversión, desde la autorización de la realización de estudios, la acreditación de la disponibilidad hídrica, opinión a los instrumentos de gestión ambiental, otorgamiento de reserva de recursos hídricos y finalmente para hacer uso el otorgamiento de derechos de uso de agua, que son requisitos prácticamente que deben cumplir los proyectos de inversión, para sustentar su factibilidad, ante los organismos técnicos y financieros, en consecuencia *consideramos que para garantizar la sostenibilidad de los recursos hídricos, evitar conflictos de uso, afectación a las fuentes de agua y bienes asociados, ecosistemas y salud pública es indispensable que los proyectos considerados emblemáticos, estratégicos, de interés nacional o de interés regional deben necesariamente contar con la opinión vinculante de la ANA y los proyectos contar con el derecho de reserva de recursos hídricos.*[21]" **De otro lado, no establece mecanismos de protección para el cumplimiento de derechos de pueblos indígenas.** Teniendo en cuenta que esta iniciativa puede generar vulneraciones a los derechos colectivos de los pueblos indígenas en la Amazonía, derivado de la ejecución de proyectos viales, especialmente en territorio amazónico, es importante la participación del Ministerio de Justicia/Cultura a fin de velar por el respeto de derechos de las

[21] Informe Técnico Nº 0018-2023-ANA-DCERH/SEFS

	poblaciones más vulnerables, como la población indígena así como el establecimiento de medidas de protección y mitigación ante impactos negativos asociados a la expansión de la infraestructura en sus territorios o en zonas aledañas. Así también, esta medida legislativa debería ser sometida al proceso de consulta previa, libre e informada. Al respecto, se recuerda la reciente sentencia N° 29126-2018 LIMA de la Corte Suprema de Justicia de la República sobre la obligatoriedad de la consulta previa en servicios públicos como la construcción de carreteras, líneas de transmisión y otros tipos de infraestructura, así como lo contenido en la Ley N° 29785 que regula el derecho a la consulta previa, que señala en su artículo 2 que estos deben ser consultados tanto sobre medidas administrativas como legislativas. - De otro lado, **se debe tener en consideración lo advertido por la Defensoría del Pueblo**[22] en relación a este numeral, quien menciona que al establecer la expedición de autorizaciones a cargo de la ANA y el SERFOR, sujetándolas al silencio administrativo positivo, **se pone en riesgo el adecuado análisis técnico y científico que deben llevar a cabo dichas entidades, y en consecuencia la conservación de los recursos hídricos y la biodiversidad.** Por ello recomienda: - Que el proyecto de ley garantice entre sus medidas la realización de la inspección ocular para el otorgamiento de las autorización de desbosque, como lo establece el artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1319, y no exceptuar su aplicación para las autorizaciones de desbosque (como lo establece el presente proyecto de ley) puesto que *"al evitar que la autoridad competente*

[22] Informe Jurídico Defensorial N° 003-2023-DP/AMASPPI

	realice la inspección previa del área que será desboscada, se ponen en riesgo los derechos de las comunidades campesinas y nativas, así como de los pueblos indígenas aislados y en contacto inicial (Piaci). Sumado a ello, se pone en riesgo la biodiversidad, los ecosistemas frágiles y hábitats críticos, así como especies en peligro de extinción, que pueden verse afectados por el retiro inadecuado o innecesario de bosques.", de esta manera se contravendría la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. - Que el texto del proyecto de ley incorpore expresamente la exigibilidad de la autorización a cargo del Produce y del Sernanp, a fin de proteger los recursos hidrobiológicos, fuente de la seguridad alimentaria de las poblaciones de la costa norte y de la selva; y las áreas naturales protegidas, que albergan las muestras más representativas de biodiversidad del país.

IV. CONCLUSIONES

Este análisis busca como eje principal dar a conocer que para la creación de una entidad con una responsabilidad tan alta como el sector infraestructura se debe contar con bases jurídicas adecuadas que cumplan con las exigencias ambientales pertinentes, y que velen no solo por un adecuado desarrollo de la sostenibilidad medioambiental sino que también se garantice el componente social y la adecuada garantía y protección de los derechos humanos.

- Las disposiciones indicadas en el Proyecto de Ley debilitarían el Sistema Nacional de gestión ambiental, en cuanto al mecanismo de evaluación de los instrumentos de gestión ambiental; así como los esfuerzos para el desarrollo integral de las regiones y la descentralización.
- Las competencias de esta entidad impactan directamente en atribuciones existentes de los gobiernos regionales por lo que se configuraría una duplicidad de funciones, a la vez que esto también generaría un retroceso en materia de descentralización al debilitar a este nivel de gobierno en su toma de decisiones sobre el desarrollo de su propio territorio.

- No responde a los procesos pendientes frente a la gestión de riesgos de cambio climático en los Proyectos sujetos al Invierte.pe así como a las del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambientalque fueron ordenadas por la Ley marco de cambio climático.
- No se ha analizado el impacto en materia de gestión ambiental y de derechos de los pueblos indígenas, en ese sentido se observa que entre las comisiones evaluadoras no se ha tomado en cuenta a la Comisión de pueblos Andinos Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso.
- Se incrementaría el riesgo de deforestación asociado a infraestructura vial en la Amazonía peruana.
- Los articulados de este Proyecto de Ley no disponen de mecanismo alguno que pueda garantizar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas, pues no toman en cuenta el necesario proceso de consulta previa libre e informada a esta población, ni consideran los impactos directos e indirectos a su territorio.
- A nivel de gobernanza, en la estructura propuesta del ANI, dentro de la previsión de su consejo directivo no se toma en cuenta al Ministerio del Ambiente siendo este un actor relevante en la materia pues hay que tener en cuenta que los proyectos e inversiones que la Autoridad Nacional de Infraestructura maneja tienen un fuerte componente en materia ambiental que no debe ser dejado de lado.

BASE LEGAL

- Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
- Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios
- Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos
- Ley N° 27444, Ley de Procedimientos Administrativos
- Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático Ley N° 28611, Ley General del Ambiente