

## INFORME JURÍDICO DEFENSORIAL N° 003-2023-DP/AMASPP

### Opinión de la Defensoría del Pueblo sobre el proyecto de ley n.° 4642/2022-PE, Ley que crea la Autoridad Nacional de Infraestructura

#### 1. INTRODUCCIÓN

El pasado 3 de abril de 2023, la presidenta de la República, Dina Boluarte Zegarra, y el presidente del Consejo de Ministros, Luis Alberto Otárola Peñaranda, presentaron al presidente del Congreso de la República, José Williams Zapata, el proyecto de ley n.° 4642/2022-PE, Ley que crea la Autoridad Nacional de Infraestructura<sup>1</sup> (en adelante el proyecto de ley), solicitando su atención con carácter de urgencia. Posteriormente, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República solicitó a la Defensoría del Pueblo opinión institucional sobre sus alcances<sup>2</sup>.

Sobre el particular, cabe precisar que, a diferencia de la Autoridad de Reconstrucción con Cambios, creada con naturaleza temporal para atender las necesidades de infraestructura ante los impactos del fenómeno “El Niño Costero” del año 2017, la Autoridad Nacional de Infraestructura pretende ser creada con naturaleza permanente, con la finalidad de contribuir al cierre de brechas de infraestructura a nivel nacional –en materia de transporte, salud, educación, vivienda y desarrollo urbano, saneamiento, agropecuaria, orden público y seguridad, y ambiente–, a través de proyectos de inversión emblemáticos y estratégicos, algunos de ellos megaproyectos, que podrían superar una inversión de 200 millones de soles.

Precisamente, en atención a su naturaleza y finalidad, el debate respecto a su creación y los pilares que, de ser el caso, deberían sustentarla revisten especial importancia, teniendo en cuenta que, la infraestructura no es un fin en sí misma<sup>3</sup>, sino un medio para garantizar los derechos de las generaciones presentes y futuras.

Si bien resulta necesario que toda intervención pública, privada o mixta en materia de infraestructura debe regirse por criterios de oportunidad, para lo cual resulta imperante una gestión pública eficiente y proba, para la Defensoría del Pueblo dichas intervenciones deben inexorablemente sustentarse y realizarse bajo un enfoque de derechos humanos, sostenibilidad, territorialidad, entre otros, con especial protección a grupos vulnerables como la niñez y adolescencia, personas con discapacidad, pueblos indígenas.

Un camino distinto al señalado implicaría no solo un uso indebido de los recursos públicos en infraestructura que, por ejemplo, al no ser ejecutados bajo los citados estándares, no tendrían la capacidad para resistir los impactos de los fenómenos naturales y del cambio climático; poniendo en riesgo derechos fundamentales como a la vida, salud e integridad física y mental, vivienda, alimentación y a gozar de un ambiente adecuado para el desarrollo de la vida de las personas y las comunidades, en particular de los grupos vulnerables.

<sup>1</sup> Mediante el Oficio n.° 080-2023-PR.

<sup>2</sup> Mediante Oficio n.° 2503-2022-2023-CCR/CR, recibido el 10 de abril de 2023, con ingreso n.° 0012023005456.

<sup>3</sup> OCDE (2007), citado por PNUD. En:

[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cat\\_santiago12\\_1\\_pnud\\_lopez\\_rello.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cat_santiago12_1_pnud_lopez_rello.pdf)

Otro claro ejemplo de su importancia son los impactos que vienen generando las intensas lluvias, inundaciones, deslizamientos y huaycos que vienen presentándose en diversas regiones del país, eventos que se seguirán incrementando e intensificando a causa del cambio climático.

En efecto, ante la ocurrencia de lluvias intensas el presente año, de acuerdo al Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci), al 12 de abril de 2023, se registra más de 40 000 personas damnificadas y más de 230 afectadas; además, respecto a las viviendas se reportan 5 283 destruidas, 10 085 inhabitables y cerca de 100 000 afectadas, así como 1 804 aulas afectadas y 235 establecimientos de salud afectados, entre otros daños a las infraestructuras públicas y privadas.<sup>4</sup>

Sumado a ello, se debe tener en cuenta que, de acuerdo a los escenarios de riesgo elaborados por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred), ante la probabilidad de superávits de lluvias en el país, para el periodo abril – junio 2023, se ha identificado un total de 684 601 personas, 174 304 viviendas, 327 establecimientos de salud y 1 262 instituciones educativas con probabilidad de riesgo muy alto por inundaciones. Asimismo, se estima 1 307 562 personas, 384 182 viviendas, así como 1 157 establecimientos de salud y 8 166 instituciones educativas, con probabilidad de muy alto riesgo por movimientos en masa.<sup>5</sup>

En virtud de lo expuesto y, en el marco de su mandato constitucional de protección de los derechos fundamentales<sup>6</sup>, la Defensoría del Pueblo analiza en el apartado siguiente los principales aspectos del citado proyecto de ley.

## 2. ANÁLISIS

### 2.1. Importancia de la evaluación del impacto ambiental y los riesgos de su flexibilización

El Estado tiene la obligación de promover el uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas, así como el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada<sup>7</sup>; en atención al deber de proteger, respetar y hacer cumplir el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano y equilibrado para el desarrollo de la vida de las personas y comunidades<sup>8</sup>.

En tal sentido, la Ley n.º 28611, Ley General del Ambiente, señala que la gestión del ambiente y de sus componentes, así como el ejercicio y la protección de los derechos se sustentan en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones, de acuerdo con el principio de desarrollo sostenible que rige al Estado<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Defensoría del Pueblo. Reporte N° 4: Emergencia Climática: Gestión de Riesgo. Disponible en: [https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/04/ReporteEmergenciaClimatica\\_4\\_26.04..pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/04/ReporteEmergenciaClimatica_4_26.04..pdf)

<sup>5</sup> Cenepred. [https://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/16102\\_escenarios-de-riesgo-por-superavit-de-lluvias-para-abril-junio-2023-actualizado-con-basado-en-el-informe-tecnico-n003-2023senamhi-dma-spc.pdf?fbclid=IwAR2ZZUOhsFFv3SeTHJyp6R\\_GXa\\_MZGjoSMhRD-EnK26z\\_cLPPWlp807q768](https://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/16102_escenarios-de-riesgo-por-superavit-de-lluvias-para-abril-junio-2023-actualizado-con-basado-en-el-informe-tecnico-n003-2023senamhi-dma-spc.pdf?fbclid=IwAR2ZZUOhsFFv3SeTHJyp6R_GXa_MZGjoSMhRD-EnK26z_cLPPWlp807q768)

<sup>6</sup> Artículo 161 de la Constitución Política del Perú.

<sup>7</sup> Artículos 66, 68 y 69 de la Constitución Política del Perú.

<sup>8</sup> Inciso 22 del artículo 22 de la Constitución Política del Perú.

<sup>9</sup> Artículo V de la Ley n.º 28611, Ley General del Ambiente.

Así también, el principio de prevención incorporado en la ley en mención establece que la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental; y, cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se debe adoptar las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.<sup>10</sup>

En concordancia con ello, la Ley n.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante Ley del SEIA), creó un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales y sociales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión<sup>11</sup>.

Dicho sistema tiene como principal finalidad evitar la afectación negativa del ambiente y prevenir los impactos sociales, así como ofrecer una respuesta especial, singular y ad hoc para una determinada actividad que entrará en interacción con un ecosistema que siempre será único e irrepetible<sup>12</sup>, y una población que de manera directa e indirecta depende o dependerá de dicho ecosistema.

En tal sentido, la citada Ley del SEIA dispone que no podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio, y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitirles, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental<sup>13</sup>; es decir, sin contar previamente con el pronunciamiento favorable de la autoridad competente sobre la viabilidad ambiental y social del proyecto de inversión o actividad, como resultado de la evaluación del estudio ambiental. Para tal efecto, establece plazos y medidas orientadas a asegurar dicho objetivo.

Así, por ejemplo, dispone la emisión de las opiniones técnicas de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), cuando el recurso hídrico o las áreas naturales protegidas puedan ser afectadas; y prohíbe otorgar licencias, derechos, autorizaciones, y cualquier otro título habilitante para dar inicio a la ejecución de los proyectos de inversión sujetos al SEIA, sin contar previamente con la Certificación Ambiental.

La Defensoría del Pueblo reconoce la necesidad de contar con un procedimiento diferenciado para la obtención de la certificación ambiental para los proyectos de inversión vinculados a emergencias o desastres generados por los fenómenos naturales, en atención al carácter urgente de dichas intervenciones. No obstante, ello no debe significar una flexibilización de la evaluación del impacto ambiental, ni una ampliación de su aplicación a los proyectos de gran importancia pero que carecen de un sentido de urgencia, sin perjuicio de la necesidad de que las autoridades competentes para la evaluación del impacto ambiental cumplan con su labor cumpliendo los plazos previstos en nuestro marco legal, sin mayor dilación

<sup>10</sup> Artículo VI de la Ley n.º 28611, Ley General del Ambiente.

<sup>11</sup> Artículo 1 de la Ley n.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

<sup>12</sup> Verna Vito. Reflexiones en torno al SEIA, a 20 años de su creación. Recuperado de: <https://revistas.up.edu.pe/index.php/forseti/article/download/1481/1507/>

<sup>13</sup> Artículo 3 de la Ley n.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

Sobre el particular, cabe recordar que, a la fecha se cuenta con un procedimiento diferenciado para tal efecto previsto en el Texto único Ordenado de la Ley n.° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios. No obstante, preocupa a nuestra institución que el mismo pretenda desnaturalizarse ampliando sus alcances a proyectos de inversión que no estén vinculados a una emergencia o desastre, como los que serían de competencia de la Autoridad Nacional de Infraestructura, conforme se verá a continuación:

- Importancia de un procedimiento diferenciado para proyectos de inversión vinculados a emergencias o desastres

Al respecto, el artículo 9 del Texto único Ordenado de la Ley n.° 30556<sup>14</sup>, establece disposiciones administrativas extraordinarias y temporales; dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

- Tratándose de intervenciones de construcción sujetas al SEIA, y que generen impactos ambientales negativos, los titulares o Entidades Ejecutoras a cargo de las mismas deben contar con un instrumento de gestión ambiental evaluado y aprobado durante el periodo de la elaboración del expediente técnico o documento similar, por SENACE, sin afectar la fecha de inicio prevista de la ejecución de la intervención. Para tal efecto, los titulares o Entidades Ejecutoras son responsables 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 en caso se requieran.
- Para la implementación de las intervenciones de reconstrucción del Plan, no resulta exigible el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos, ni el Plan de Monitoreo Arqueológico previsto en el Reglamento de Intervenciones Arqueológicas, contenido en el Decreto Supremo N° 003-2014-MC. Estas intervenciones requerirán del seguimiento y acompañamiento del Ministerio de Cultura, a través de un procedimiento simplificado.

Sobre el particular, el proyecto de ley recoge estas disposiciones para la ejecución de los proyectos o programas de inversión a cargo de la Autoridad Nacional de Infraestructura, conforme el siguiente detalle:

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.

---

<sup>14</sup> Aprobado por Decreto Supremo n.° 094-2018-PCM.

Si bien algunas de estas excepciones pueden ser valiosas en una situación de emergencia o desastre, **la Defensoría del Pueblo advierte que el proyecto de ley brinda carácter de permanente a dichas excepciones y amplía a su alcance a todos los proyectos o programas de inversión que se encuentren a cargo de la Autoridad Nacional de Infraestructura**, y cumplan con cualquiera de estas condiciones: a) se encuentre en el Plan de Infraestructura; b) cuente con montos de inversión igual o mayor a S/ 200 millones; c) sea calificado como de alta complejidad de acuerdo a las disposiciones del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones; o, d) se encuentre ubicado en zonas de determinado ámbito geográfico con alto impacto económico y/o social; según el artículo 8 del proyecto de ley.

Es decir, de manera permanente, los proyectos o programas de inversión que cumplan con una de estas condiciones podrían ser ejecutados sin contar con la certificación ambiental correspondiente, si la evaluación ambiental no concluye en 30 días hábiles; y sin contar con licencias y permisos para el uso del agua, poniendo en riesgo el medio natural y social de las poblaciones, los bosques y las fuentes de agua, por ejemplo.

Dicha situación 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.

En ese sentido, es de especial preocupación de la Defensoría del Pueblo que, entre dichos proyectos, se encuentran, por ejemplo, la Línea 3 Red básica del metro de Lima, provincia de Lima, departamento de Lima; la Línea 2 y Ramal Av. Faucett-Av. Gambeta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao; y Longitudinal de la Sierra Tramo 4: HuancayoAyacucho-Andahuaylas - Pte. Sahuinto y dv. Pisco – Ayacucho, entre otros, los cuales, debido a su magnitud, pueden generar impactos ambientales y sociales negativos de carácter significativo. Del mismo modo, dicho plan podría ampliar su alcance a otros proyectos que también podrían ejecutarse sin certificación ambiental si la evaluación ambiental no concluye en 30 días.

**Al respecto la Defensoría del Pueblo alerta los serios riesgos de no realizar una adecuada evaluación del impacto ambiental**, que permita identificar estos impactos, prevenirlos, supervisarlos, controlarlos y corregirlos de manera anticipada, situación que no solo puede afectar la vida útil de la infraestructura, sino también afectar el ambiente y los recursos naturales, así como la propiedad o medios de vida de la población, generando como consecuencia la vulneración de derechos de la población, tales como a la vida, salud e integridad física y mental, vivienda, alimentación y a gozar de un ambiente sano y adecuado.

No cabe duda de la importancia de la ejecución de proyectos como los citados previamente, así como los beneficios económicos y sociales que su adecuada ejecución podría generar. Precisamente por ello, es clave que se adopten medidas destinadas a prevenir y, de no ser posible, mitigar los efectos negativos que su ejecución pudiera generar, más aun considerando que a mayor envergadura del proyecto, mayores podrían ser los posibles impactos ambientales y sociales.

Este escenario también contraviene mandatos contenidos en la Constitución Política del Perú, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la Ley de Recursos Hídricos, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental y otros que tienen como propósito proteger a la persona como fin supremo del Estado, a través de la protección del ambiente y de los recursos naturales que la integran, que son el sustento para las generaciones presentes y futuras.

En tal sentido, si bien la Defensoría del Pueblo reconoce que, en atención a su carácter urgente, los proyectos de inversión vinculados a emergencias o desastres por los fenómenos naturales, requieren de un procedimiento diferenciado, con plazos celeres que estén orientados a proteger a la población y su entorno, por citar un ejemplo, considera imperante que dicho procedimiento diferenciado sea aplicado de manera exclusiva a tales proyectos.

Al respecto, se requiere que el proyecto de ley tenga en cuenta que a la fecha existe un procedimiento diferenciado previsto en el Texto Único Ordenado de la Ley n.º 30556, *Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios*, conforme también lo recuerda el Ministerio del Ambiente en su opinión al proyecto de ley, y no amplíe su aplicación a proyectos que pese a su importancia y gran envergadura, no solo carecen de un sentido de urgencia por no estar vinculada a una emergencia o desastre generado por los fenómenos naturales; sino que por sus posibles impactos ambientales y sociales de gran envergadura, requieren que éstos sean evaluados para su identificación, prevención, mitigación, corrección y compensación ambiental, de ser el caso.

Sumado a ello, el proyecto de ley no considera que, sin una adecuada evaluación de impacto ambiental, que además cuente con las autorizaciones, licencias y permisos correspondientes, también se pone en riesgo la infraestructura que promueve, los servicios públicos que ofrece, afectando principalmente a la población que buscaba beneficiar, así como el presupuesto público.

Por otro lado, el proyecto de ley, en su única disposición complementaria derogatoria, plantea que:

“Se derogan los artículos y disposiciones de la Ley n.º 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC), que se opongan a lo dispuesto en la citada iniciativa legislativa”.

No obstante, en su séptima disposición complementaria final señala que:

“se autoriza a la Autoridad, en el caso de actividades e intervenciones por emergencias derivadas de desastres naturales, a aplicar lo dispuesto en los artículos 7, 8, 9 y la Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley n.º 30556, que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios”.

Al respecto, a fin de garantizar la continuidad de los proyectos en curso previstos en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC) resulta necesario que el proyecto

de ley precise además que la séptima disposición complementaria final también alcanza a los mismos.

En atención a lo anterior, resulta de vital importancia que en el análisis del proyecto de ley se tenga en consideración cuales son los principales riesgos de ampliar los alcances de un procedimiento excepcional a la totalidad de proyectos emblemáticos o estratégicos, tal como se detalla a continuación:

- Importancia de contar con certificación ambiental previa al inicio del proyecto de infraestructura y el plazo para evaluar los posibles impactos ambientales y sociales:

El numeral 10.4 del artículo 10 del proyecto de ley, establece lo siguiente:

*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 (IGA) evaluado durante el periodo de 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 IGA para su evaluación, **siendo que el plazo máximo de evaluación es de treinta días hábiles, el cual incluye las opiniones técnicas de otras entidades en caso se requieran, bajo responsabilidad de su titular**". (el subrayado es nuestro)*

De la lectura de la citada propuesta, se plantea que la obtención del instrumento de gestión ambiental no afectará la fecha de inicio prevista para la ejecución del proyecto de intervención, es decir, éste podrá efectuarse sin contar con la certificación ambiental correspondiente, contraviniendo el carácter preventivo del SEIA y, con ello, el principio de prevención<sup>15</sup>; poniendo en riesgo un conjunto de derechos humanos, particularmente de las personas y comunidades asentadas en el área de influencia del proyecto de inversión; así como la misma infraestructura del proyecto de inversión.

En efecto, resulta necesario tener en cuenta que toda actividad humana es pasible de generar impactos en el ambiente y la población, en consecuencia, todo proyecto de inversión también puede generarlos. Por este motivo, insistimos en que en un contexto de impulso de la inversión pública, es obligación del Estado y de los titulares de los proyectos de inversión, adoptar medidas destinadas a prevenir y, de no ser posible, mitigar corregir y eventualmente compensar los impactos negativos generados.<sup>16</sup> Asimismo, cabe recordar que las medidas adoptadas como resultado de una adecuada evaluación del impacto ambiental también evitarán prematuros daños o pérdidas en la infraestructura del proyecto de inversión.

En tal sentido, si de acuerdo con el proyecto de ley se ejecutan proyectos de infraestructura sin contar previamente con la certificación ambiental correspondiente, se pondrían en riesgo derechos humanos y el proyecto de inversión, con lo cual también se incrementarían los conflictos socioambientales y se afectaría el acceso a los servicios públicos que se busca brindar, respectivamente.

<sup>15</sup> Artículo VI del Título Preliminar de la Ley n.º 28611, Ley General del Ambiente.

<sup>16</sup> Informe de Adjuntía N° 006-2016-DP/AMASPP El camino hacia proyectos de inversión sostenibles: Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-de-Adjuntia-006-2016-DP-AMASPP-MA-f.pdf>

Asimismo, el proyecto de ley plantea reducir los plazos para la emisión de la certificación ambiental a 30 días hábiles, con lo cual se pone en riesgo el carácter técnico y participativo del procedimiento previsto para tal fin, el cual debe garantizar tiempos razonables para que la autoridad competente del SEIA realice una adecuada evaluación de los impactos ambientales y sociales, y emita la opinión técnica previa; el titular del proyecto de inversión subsane las observaciones; y la ciudadanía pueda acceder oportunamente a los mecanismos de información pública y participación ciudadana ambiental.

Así, por ejemplo, nuestro marco jurídico vigente reconoce el derecho de toda persona a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones relativas al ambiente y sus componentes. Sobre este punto, cabe señalar que el ejercicio de este derecho en el marco del proceso de evaluación del impacto ambiental reviste de mucha importancia porque permite a la población contribuir en el proceso de toma de decisiones referidos al ambiente, como los vinculados a proyectos de inversión<sup>17</sup>.

En virtud de lo anterior, se requiere que el proyecto de ley garantice que no podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio, y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental. Asimismo, se requiere que el proyecto de ley aplique los plazos para evaluar los impactos ambientales y sociales establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Ley n.º 27446, estableciendo el plazo de 30 días hábiles solo para los proyectos de inversión que tengan como objetivo prevenir y responder frente a situaciones de emergencia y desastres.

- Importancia de contar con opiniones técnicas en la evaluación del instrumento de gestión ambiental y un plazo razonable para su expedición:

El numeral 10.6 del artículo 10 del proyecto de ley señala que:

*10.6 Para la implementación de proyectos o programas de inversión pública a cargo de la Autoridad, son 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. (...)*

De la revisión de la su exposición de motivos del proyecto de ley, se advierte una incongruencia entre el sustento y la propuesta normativa, toda vez que se señala que *dichas autorizaciones no serán exigibles*<sup>18</sup>, mientras que la propuesta señala que estas son exigibles, pero solo si son resueltas en un plazo de siete días hábiles.

Sin perjuicio de ello, al establecer un plazo máximo de siete días hábiles para la expedición de las autorizaciones a cargo de la ANA y del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), sujetándola además al silencio administrativo positivo, se pone

<sup>17</sup> Informe de Adjuntía Nº 03-2020-DP/AMASPP/MA, Participación ciudadana ambiental en tiempos de COVID-19. Recomendaciones para garantizar la protección de derechos en la evaluación del impacto ambiental de proyectos de inversión. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/09/INFORME-DE-ADJUNTIA-N%C2%B0-003-2020-DP-AMASPP/MA-1.pdf>

<sup>18</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley nº 4642, pág. 17.

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.

Como se mencionó anteriormente, el Estado tiene la obligación de promover el uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas, así como el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada.

En tal sentido, la propuesta normativa contraviene estos mandatos constitucionales, poniendo en riesgo estos recursos y particularmente, las poblaciones cuya identidad, cultura y medio de vida dependen de los ríos y bosques, como es el caso de los pueblos indígenas de la Amazonía; por lo que se requiere que se establezca que las opiniones técnicas sean emitidas en plazos razonables.

Por otro lado, cabe recordar que, las opiniones técnicas favorables al instrumento de gestión ambiental comprenden: i) la autorización para la realización de estudios e investigaciones de flora y fauna silvestre a cargo del Serfor; ii) la autorización para realizar evaluación de recursos forestales y de fauna silvestre en áreas naturales protegidas, ante el Sernanp; iii) la autorización para efectuar investigación pesquera con o sin extracción de muestras de especímenes hidrobiológicos, sin valor comercial ante el Ministerio de la Producción (Produce)<sup>19</sup>.

En tal sentido, también resulta necesario 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.

- Importancia de efectuar la inspección ocular para otorgar las autorizaciones de desbosque

El numeral 10.6 del artículo 10 del proyecto de ley, también señala lo siguiente:

*10.6 (...) Se incluyen (respecto de su exigibilidad), la factibilidad de servicios públicos y toda clase de permisos, autorizaciones, registros, inscripciones, dictámenes, informes y otros establecidos por disposiciones legales; **exceptuándose 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. (el subrayado es nuestro)*

Cabe precisar que, de acuerdo con el artículo 10 del Decreto Legislativo n.° 1319, para el otorgamiento de la autorización de desbosque se requiere realizar inspección ocular previa; caso contrario, dicha autorización es nula de pleno derecho. En tal sentido, el proyecto de ley desvirtúa el procedimiento para el otorgamiento de la autorización de desbosque, al excluir el requisito de inspección ocular previa.

Asimismo, la citada norma exige que el retiro de la cobertura forestal para desarrollar actividades que no tengan como fin el manejo forestal sostenible, como la instalación de infraestructura o la apertura de vías de comunicación, solo procede si: a) se sustenta en

<sup>19</sup> Artículo 8 de la Ley n.° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

una evaluación que demuestra que esta actividad no puede llevarse a cabo en otro lugar; b) la alternativa técnica propuesta garantiza el cumplimiento de los estándares ambientales legalmente requeridos; c) el área materia de desbosque es la mínima posible; y d) se llevará a cabo con la mejor tecnología, prácticas y métodos existentes para reducir al mínimo posible los impactos ambientales y sociales, incluyendo evitar las áreas de alto valor de conservación.

Agrega, que bajo ese supuesto, de proceder la autorización: a) se debe pagar por el valor de los recursos forestales retirados sobre la base de una valorización integral y de plazo adecuado; b) se debe pagar adicionalmente el derecho de aprovechamiento, si los productos forestales retirados son materia de comercialización; y c) se debe habilitar un área de compensación ecosistémica de dimensiones equivalentes a las áreas afectadas, en la forma que indique la autoridad forestal correspondiente.

En atención a ello, al evitar que la autoridad competente 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.

En tal sentido, la aprobación de esta propuesta normativa contravendrá la Ley n.º 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre<sup>20</sup> y el enfoque ecosistémico<sup>21</sup>, el cual debe regir la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, al poner en riesgo la conservación de nuestros recursos forestales y de fauna silvestre y la biodiversidad, así como los derechos fundamentales de la población, en particular de los pueblos indígenas, cuya identidad, cultura y medios de vida se verán directamente afectados por esta disposición; por lo que se requiere el proyecto de ley garantice entre sus medidas la realización de la inspección ocular para el otorgamiento de las autorización de desbosque.

- Importancia de contar con licencia y permiso de uso de agua otorgado por la Autoridad Nacional del Agua de acuerdo a lo dispuesto en la Ley n.º 29338, Ley de Recursos Hídricos

El numeral 10.6 del artículo 10 del proyecto de ley, también señala lo siguiente:

*10.6 (...) Se incluyen (respecto de su exigibilidad), la factibilidad de servicios públicos y toda clase de permisos, autorizaciones, registros, inscripciones, dictámenes, informes y otros establecidos por disposiciones legales; exceptuándose la aplicación del artículo 10 del Decreto Legislativo n.º 1319, para las autorizaciones de desbosque; **así como licencia y permiso de uso de agua, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley n.º 29338, Ley de Recursos Hídricos.** (el subrayado es nuestro)*

La propuesta normativa excluye las licencias y permiso de uso de agua, contraviniendo la Ley n.º 29338, Ley de Recursos Hídricos<sup>22</sup> y, entre otros, el principio de sostenibilidad<sup>23</sup>, que promueve y controla el aprovechamiento y conservación sostenible de los recursos

<sup>20</sup> Artículo 36 de la Ley n.º 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

<sup>21</sup> Numeral 6 del artículo II del Título Preliminar de la Ley n.º 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

<sup>22</sup> Artículo 62 de la Ley n.º 29338, Ley de Recursos Hídricos.

<sup>23</sup> Numeral 6 del artículo 3 del Título Preliminar de la Ley n.º 29338, Ley de Recursos Hídricos.

hídricos previniendo la afectación de su calidad ambiental y de las condiciones naturales de su entorno, como parte del ecosistema donde se encuentran.

Cabe recordar que la regulación del otorgamiento de licencias y permisos de uso de agua a cargo de la ANA guarda estrecha relación con la gestión integrada del agua, declarada de interés nacional y necesidad pública con el propósito de lograr eficiencia y sostenibilidad en el manejo de las cuencas hidrográficas y los acuíferos para la conservación e incremento del agua, así como asegurar su calidad fomentando una nueva cultura del agua, para garantizar la satisfacción de la demanda de las actuales y futuras generaciones.<sup>24</sup> Para tal efecto, es indispensable que la ANA evalúe las condiciones planteadas tal fin en la Ley n.º 29338, Ley de Recursos Hídricos.

Así, por ejemplo, frente a una solicitud de licencia de uso de agua, la ANA evalúa los siguientes aspectos: a) que exista la disponibilidad del agua solicitada y que ésta sea apropiada en calidad, cantidad y oportunidad para el uso al que se destine; b) que la fuente de agua a la que se contrae la solicitud tenga un volumen de agua disponible que asegure los caudales ecológicos, los niveles mínimos de reservas o seguridad de almacenamiento y las condiciones de navegabilidad, cuando corresponda y según el régimen hidrológico; c) que no ponga en riesgo la salud pública y el ambiente; d) que no se afecte derechos de terceros; e) que guarde relación con el plan de gestión del agua de la cuenca; e) que el interesado presente el instrumento ambiental pertinente aprobado por la autoridad ambiental sectorial competente; y f) que hayan sido aprobadas las servidumbres, así como las obras de captación, alumbramiento, producción o regeneración, conducción, utilización, avenamiento, medición y las demás que fuesen necesarias.<sup>25</sup>

Por los motivos expuestos, la aprobación de esta propuesta normativa contravendrá la Ley n.º 29338, Ley de Recursos Hídricos, poniendo en riesgo un recurso natural que es vulnerable y estratégico para el desarrollo sostenible, el mantenimiento de los sistemas y ciclos naturales que la sustentan, y la seguridad de la Nación<sup>26</sup>; sin considerar que este es un bien de uso público, cuya administración solo puede ser otorgada y ejercida en armonía con el bien común, la protección ambiental y el interés de la Nación<sup>27</sup>; por lo que se requiere no exonerar al proyecto de inversión de la licencia y permiso de uso de agua, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley n.º 29338, Ley de Recursos Hídricos.

En virtud de lo expuesto, es importante precisar que la Defensoría del Pueblo sostiene que toda acción del Estado, en este caso, **las acciones orientadas al cierre de brechas de infraestructura, deben garantizar y proteger los derechos fundamentales de las personas**, tales como a la vida, salud e integridad física y mental, vivienda, alimentación y a gozar de un ambiente sano y adecuado. En tal sentido, resulta contradictorio debilitar la evaluación de los impactos ambientales y sociales que podrían derivarse de los proyectos de inversión, así como exonerar de la inspección ocular a la autorización de desbosque o eliminar las licencias y permisos para el uso del agua, con lo cual se pone en riesgo los recursos naturales más valiosos para el sustento de la población.

<sup>24</sup> Artículo 3 de la Ley n.º 29338, Ley de Recursos Hídricos.

<sup>25</sup> Artículo 53 de la Ley n.º 29338, Ley de Recursos Hídricos.

<sup>26</sup> Artículo 1 de la Ley n.º 29338, Ley de Recursos Hídricos.

<sup>27</sup> Artículo 2 de la Ley n.º 29338, Ley de Recursos Hídricos.

En atención a lo anterior, se requiere que el proyecto de ley incorpore los principios de sostenibilidad y prevención reconocidos en la legislación ambiental, y guarde coherencia con lo previsto en: la Ley n.° 28611, Ley General del Ambiente; la Ley n.° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su reglamento; la Ley n.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre; la Ley n.° 29338, Ley de Recursos Hídricos; y, la Ley n.° 26834; Ley de Áreas Naturales Protegidas, entre otras que desarrollan los mandatos constitucionales que obligan al Estado peruano a promover el uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas, así como el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada<sup>28</sup>.

En tal sentido, **se requiere que el proyecto de ley señale expresamente que tratándose de proyectos de infraestructura sujetos al SEIA, éstos deben cumplir con lo previsto en la normativa antes señalada y los principios que la rigen.**

La Defensoría del Pueblo concuerda con la necesidad de contar con un procedimiento diferenciado para la obtención de la certificación ambiental, únicamente en los casos de emergencia o desastres,, sin que ello signifique una desnaturalización, ni una flexibilización de la evaluación del impacto ambiental, ni una ampliación de su aplicación a otros proyectos de inversión que carecen de un sentido de urgencia por estar vinculados a emergencias o desastres, ni la puesta en riesgo de los derechos fundamentales de la población.

## 2.2. La urgencia de la incorporación de medidas para la adaptación y mitigación al cambio climático

Toda intervención pública, privada o mixta en infraestructura debe guardar estrecha relación con lo previsto en la Ley n.° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático y su reglamento, considerando la relevancia de este marco jurídico para prevenir y mitigar los efectos del cambio climático y sus efectos en los proyectos de inversión<sup>29</sup>.

En tal sentido, las intervenciones deben estar orientadas a prevenir, vigilar y evitar los impactos y riesgos del cambio climático, y cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación y adaptación que correspondan, a fin de garantizar la salud y vida de las personas, así como la protección del ambiente<sup>30</sup>. Sobre el particular, teniendo en cuenta que la Autoridad Nacional de Infraestructura tendría a cargo proyectos relacionados en materia de transporte, salud, educación, vivienda y desarrollo urbano, saneamiento, agropecuaria, orden público y seguridad, y ambiente, los derechos fundamentales a garantizar y población vulnerable a proteger se incrementan significativamente.

Contrariamente a lo señalado, el proyecto de ley no recoge expresamente el enfoque de riesgos climáticos en la formulación de proyectos de inversión, ni las otras disposiciones contenidas en la Ley n.° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático y su reglamento. Así también, el Ministerio del Ambiente, en su opinión al proyecto de ley, advierte que la citada propuesta normativa no incorpora el enfoque a la adaptación y mitigación frente al cambio climático.

<sup>28</sup> Artículos 66, 68 y 69 de la Constitución Política del Perú.

<sup>29</sup> Numeral 3.11 del artículo 3 de la Ley n.° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático.

<sup>30</sup> Numeral 2.8 del artículo 2 de la Ley n.° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático.

En atención a ello, si bien se encuentra pendiente la aprobación de un conjunto de dispositivos normativos claves para que los proyectos de inversión contemplen medidas para mitigar o adaptarse a los efectos de los fenómenos naturales intensificados por el cambio climático, como los lineamientos para la incorporación de la variable de riesgo climático en el SEIA, la incorporación de la variable de riesgo climático al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) y la concordancia entre el SEIA e Invierte.pe -respecto de lo cual la Defensoría del Pueblo viene insistiendo<sup>31</sup>-, resulta de vital importancia que el proyecto de ley se sustente en los principios que inspiran la gestión integral en materia de cambio climático, a fin de evitar la pérdida y daño prematuro de las infraestructuras públicas como resultado de los efectos de los fenómenos naturales.

Del mismo modo, el proyecto de ley no contempla de manera expresa la opinión previa vinculante de las autoridades competentes en materia de gestión de riesgos y cambio climático, como el Indeci y el Ministerio del Ambiente (Minam), respectivamente, a pesar que propone abordar proyectos de inversión estratégicos vinculados a la gestión de riesgos de desastres y a la adaptación al cambio climático, tales como servicios de drenaje pluvial y protección en la ribera de las quebradas y ríos vulnerables ante los efectos de los fenómenos naturales como las inundaciones.

Estas opiniones previas vinculantes son imprescindibles para asegurar una adecuada formulación de los proyectos de infraestructura, de tal manera que su ejecución incorpore las medidas que les permita resistir los embates de la naturaleza y no se vean afectados ni colapsen ante lluvias intensas, huaycos, deslizamientos de tierra, aluviones y otros fenómenos naturales que venimos afrontando.

En tal sentido, se requiere que el proyecto de ley señale que, para las actividades e intervenciones vinculadas a la gestión de riesgos de desastres y a la adaptación al cambio climático, se requiere la opinión previa vinculante del Indeci y el Minam, respectivamente.

### **2.3. La importancia del rol y de la opinión del Ministerio del Ambiente como ente rector del sector ambiente**

Al respecto, cabe recordar que el Minam, tiene como objeto la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustenta, que permita contribuir al desarrollo integral social, económico y cultural de la persona humana, en permanente armonía con su entorno<sup>32</sup>.

En ese sentido, dicho Ministerio es el organismo del Poder Ejecutivo rector del sector ambiental, que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente. Asimismo, cumple la función de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Mediante oficio n.º 069-2022-DP/AMASPPI y oficio n.º 0050-2023-DP/AMASPPI, entre otros.

<sup>32</sup> Según lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo n.º 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

<sup>33</sup> Conforme al artículo 4 del Decreto Legislativo N.º 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente

No obstante la importancia del rol del Minam, llama la atención a nuestra institución que pese a que el proyecto de ley es una iniciativa legislativa presentada por el Poder Ejecutivo, que debería ser el resultado de un análisis técnico de todos los sectores involucrados, el ministerio en mención, en opinión<sup>34</sup> al proyecto de ley, haya presentado comentarios de especial relevancia, y con los cuales la Defensoría del Pueblo coincide, en los siguientes aspectos:

- Incorporar al Minam como parte del Consejo Directivo de la Autoridad Nacional de Infraestructura, en línea con lo dispuesto para los demás sectores que formarán parte de dicho órgano colegiado, teniendo en cuenta que, conforme al artículo 3 del Proyecto de Ley, 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 Ambiente.
- Precisar en la exposición de motivos que el numeral 10.4 del artículo 10 del proyecto de ley alcanza 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.
- Incorporar en el objeto de proyecto de ley el enfoque a la adaptación y mitigación frente al cambio climático.
- Modificar el numeral 4.6 del artículo 4 y la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley n.º 30327 de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, a efectos de facultar al Sernanp, a la ANA, al Ministerio de Cultura, al Serfor y al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a contratar con sus propios recursos a terceros que asuman la responsabilidad de evaluación técnica, lo que contribuirá a contar con un adecuado análisis técnico en los más breves plazos.

En tal sentido, se requiere que el Congreso de la República considere la opinión dada por el Minam respecto a los alcances del proyecto citados, considerando que además de buscar la coherencia normativa, el Minam -en su condición de ente rector del sector Ambiental- cuenta con las capacidades técnicas para emitir una opinión especializada sobre el tema. .

#### **2.4. La urgencia de fortalecer la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la inversión pública**

Frente a las emergencias y desastres generados por fenómenos de origen natural, cabe recordar que la Constitución Política del Perú señala, que la defensa de la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. En consonancia con ello, la Política de Estado del Acuerdo Nacional 32 “Gestión del Riesgo de Desastres” está orientada a promover una política de gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas, así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en las zonas de mayor seguridad,

---

<sup>34</sup> Mediante Informe N° 00078-2023-MINAM/VMGA/DGPIGA/DPIGA e Informe N° 00051-2023-MINAM/VMDERN/DGCCD/DACCD, Informe N° 00256-2023-MINAM/SG/OGAJ, remitidos a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República mediante OFICIO N° 00389-2023-MINAM/DM.

reduciendo las vulnerabilidades y con este objetivo el Estado fortalecerá la institucionalidad de la gestión del riesgo de desastres.

En tal sentido, la Ley n.° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), como un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, dispone que corresponde a las entidades de los tres niveles de gobierno asegurar su efectiva implementación, que implica fortalecer la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los proyectos de inversiones públicas.

En esa misma línea, el primer párrafo del artículo 3 de la citada Ley precisa que:

*La Gestión del Riesgo de Desastres es un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible.*

No obstante, el proyecto de ley no aborda aspectos referidos al análisis de vulnerabilidad que permite determinar las condiciones que hacen que el proyecto pueda verse afectado por la ocurrencia de una amenaza. Cabe recordar que la evaluación comprende tres factores determinantes, exposición, fragilidad y resiliencia. En tal sentido, los proyectos de inversión deben contar con una evaluación de riesgos, estableciendo una matriz de peligros, vulnerabilidad y niveles de riesgo, además de considerar estudios sobre el evento de mayor afectación y recurrencia en el área de evaluación y las inmediateces de la infraestructura afectada por una emergencia o desastre determinando medidas de protección y reducción de riesgos de desastres.

En este sentido, debemos resaltar que cada peligro natural tiene comportamientos y dinámicas distintas que deben ser evaluadas independientemente, dentro del informe de evaluación de riesgos, situación no prevista en la propuesta legislativa en mención; siendo fundamental que los proyectos de inversión tengan componentes prospectivo y correctivo de la gestión del riesgo de desastre.

Por tanto, cobra relevancia la adopción de estándares más exigentes y medidas complementarias que permitan no solo restituir y recuperar la infraestructura dañada o perdida, sino también reemplazarla con otra de mayor calidad y más resistente a los embates de la naturaleza, logrando robustecer la resiliencia de las poblaciones para enfrentar con éxito las amenazas de nuevos eventos climatológicos extremos.

En tal sentido, se requiere que el proyecto de ley incorpore la gestión del riesgo de desastres y la necesidad de que se cuente con el informe de evaluación de riesgos en los proyectos de inversión.

## 2.5. La importancia de contar con un mecanismo simplificado de saneamiento físico legal para la ejecución de los proyectos o programas de inversión sin vulnerar los derechos de las personas

La propuesta legislativa propone en su numeral 10.2 que *“los distintos niveles de gobierno ponen a disposición de la Autoridad sus terrenos, predios, bienes inmuebles para la ejecución de los proyectos o programas de inversión, a solicitud de la Autoridad, en el marco de la normativa vigente”*.

En tal sentido, se establecen una serie de mecanismos para la disposición de terrenos, predios, bienes inmuebles para la ejecución de los proyectos o programas de inversión; sin embargo, no contempla aspectos referidos al saneamiento físico legal que comprende el proceso de análisis jurídico y técnico, así como acciones administrativas y financieras para la formalización de la tenencia o adquisición, transferencia y donación de predios para el desarrollo de infraestructura; a pesar de que según el área de Evaluación de Proyectos de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios<sup>35</sup>, entre otros factores que dificultan la concreción de las intervenciones consideradas en el PIRCC, se identificó la falta de saneamiento físico legal de los terrenos sobre los cuales se ha considerado desarrollar un proyecto de inversión.

En esa medida, el marco de la gestión de inversiones debe contemplar el saneamiento físico legal durante la fase de formulación y evaluación del proyecto de inversión, así como en la fase de elaboración y aprobación del expediente técnico. En tal sentido, entre otros aspectos, resulta fundamental para el cierre de brechas de infraestructura que el proyecto de ley establezca, sin que ello vulnere derechos fundamentales de las personas, ni derechos colectivos de los pueblos indígenas, un mecanismo que permita la simplificación respecto a la evaluación del precio para iniciar el proceso de saneamiento físico legal y otras acciones que amerite formalizar el área a intervenir.

## 2.6. La importancia de garantizar un desarrollo urbano sostenible

El acondicionamiento territorial, la planificación urbana y el desarrollo urbano sostenible sustentan, entre otros, en los principios en los de sostenibilidad, resiliencia, gestión del riesgo de desastres y salvaguarda del patrimonio cultural, natural y paisajístico, en todos los ámbitos del territorio<sup>36</sup>; de tal manera que se garantice un enfoque territorial<sup>37</sup>, según el cual el manejo del territorio comprenda sus aspectos ecológico, social, productivo, económico, lingüístico y cultural del mismo, permitiendo escalas de planificación urbana y propiciando la apropiación de la ciudadanía de su hábitat natural y urbano.

Sin embargo, de la revisión del numeral 10.1 del artículo 10 del proyecto de ley se exonera de la licencia de habilitación urbana y de la licencia de edificación a los proyectos que no cuenten con los documentos necesarios para el inicio de los procedimientos administrativos para su obtención, pese a que, dichos instrumentos de ejecución del desarrollo urbano<sup>38</sup> buscan garantizar un uso sostenible del territorio.

<sup>35</sup> Informe n° 002-2022-ARCC/DE/DISE-MAP del 11 de agosto de 2022.

<sup>36</sup> Artículo 4 de la Ley n.° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Artículo 43 de la Ley n.° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

Tal exoneración resulta aún más grave considerando que, en base a un criterio de simplificación administrativa, actualmente las habilitaciones urbanas y las edificaciones necesarias para el desarrollo de proyectos de inversión pública, de asociación público - privada o de concesión privada que se realicen para la prestación de servicios públicos esenciales o para la ejecución de infraestructura pública, están sujetas a la Modalidad A: de aprobación automática con firma de profesionales, para lo cual se requiere de manera mínima que se presenten ante la municipalidad competente los requisitos establecidos en la normativa para el inicio del procedimiento<sup>39</sup>.

Sumado a lo anterior, de la revisión del numeral 10.5 del artículo 10 del proyecto de ley se plantea que para la implementación de proyectos o programas de inversión regulados en la norma, se aplica un procedimiento de acompañamiento simplificado, a cargo del Ministerio de Cultura, desconociendo que existen casos en los cuales se requiere la obtención previa del Certificado de inexistencia de restos arqueológicos (CIRA), el cual tiene por finalidad la protección del patrimonio cultural.

Así, por ejemplo, dentro de los requisitos para solicitar una licencia de habilitación urbana, en aquellos casos en que el perímetro del área a habilitar se superponga con un área previamente declarada como parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, se requiere el CIRA<sup>40</sup>.

En tal sentido, si bien se considera importante que, en coordinación con la autoridad competente se evalúen medidas para dar celeridad a los procedimientos de salvaguarda del patrimonio cultural, como, por ejemplo, el requerido para la obtención del CIRA, tal finalidad no justifica la supresión de los mismos.

Si bien la Defensoría del Pueblo reconoce la necesidad de contar con medidas diferenciadas para los proyectos de inversión vinculados a emergencias o desastres generados por los fenómenos naturales, en atención al carácter urgente de dichas intervenciones, resulta de vital importancia que toda acción del Estado orientada al cierre de brechas en infraestructura incorpore el enfoque territorial, así como respete y garantice los principios de sostenibilidad, resiliencia, gestión del riesgo de desastres y salvaguarda del patrimonio cultural, natural y paisajístico, en todos los ámbitos del territorio, lo cual no advertimos en el planteamiento del proyecto de ley materia de análisis.

En tal sentido, se requiere que el proyecto de ley no exonere de la licencia de habilitación urbana y de la licencia de edificación a los proyectos que no cuenten con los documentos necesarios para el inicio de los procedimientos administrativos para su obtención; así como incluya la necesidad de contar con el CIRA de acuerdo a la normativa vigente, sin perjuicio de que se establezca que la autoridad competente deba regular un procedimiento simplificado para tal fin.

---

<sup>39</sup> Literal h) del numeral 1 del artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley n.º 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, aprobado por Decreto Supremo n.º 006-2017-VIVIENDA.

<sup>40</sup> Literal l) del artículo 16 del Decreto Supremo n.º 006-2017-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley n.º 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.

## 2.7. La importancia de establecer un mecanismo de seguimiento, monitoreo y evaluación de los proyectos de inversión

Cabe mencionar que, habiendo transcurrido cerca de seis años desde la creación de la Autoridad de Reconstrucción con Cambios no se lograron avances satisfactorios con las intervenciones consideradas en el PIRCC, es decir, no se alcanzó la finalidad de su creación, pese a su carácter urgente y la simplificación de los procesos y procedimientos, incluidos los previstos en la legislación ambiental, particularmente en la evaluación del impacto ambiental.

En ese contexto, la Autoridad de Reconstrucción con Cambios ha sido objeto de serios cuestionamientos por parte de la Contraloría General de la República, quien identificó cerca de 13 mil situaciones con señales de presunta corrupción, que podrían afectar la entrega de 7 de cada 10 proyectos<sup>41</sup>. Asimismo, a mayo de 2023, la Autoridad de Reconstrucción con Cambios informó al Congreso de la República que 217 obras se encontraban paralizadas o suspendidas y se advertía limitada ejecución presupuestal<sup>42</sup>. Por su parte, el Contralor General de la República, resaltó ante el Congreso de la República que dicha autoridad ha invertido S/21 mil millones, pero que no se ha cumplido con el componente de prevención.

Ante ello, cabe indicar que los sistemas de información, seguimiento, monitoreo y evaluación de los proyectos de inversión son fundamentales para poder medir el desempeño de la entidad y el impacto de la agilización de los proyectos, a fin de que se adopten las medidas correctivas oportunas cuando corresponda; sin embargo, la propuesta legislativa no contempla estos sistemas, por lo que resulta necesario su incorporación.

Asimismo, es de vital importancia que la propuesta legislativa establezca mecanismos de transparencia y acceso a la información, tales como la implementación de una plataforma virtual de consulta sobre la programación de las intervenciones, así como del avance detallado de su ejecución física y financiera por tipo de intervención, modalidad contractual y responsable de la formulación y ejecución, según ámbito territorial de intervención, para conocimiento de las autoridades y funcionarios de los tres niveles de gobierno y de la población.

Sumado a lo anterior, resulta necesario que el proyecto de ley contemple mecanismos de control continuos y externos, a cargo de la Contraloría General de la República, en el marco de sus competencias y funciones; considerando que la Autoridad Nacional de Infraestructura tendrá a su cargo la ejecución de proyectos de inversión, bajo un marco jurídico que prevé excepciones en procesos y procedimientos, que al no ser adecuadamente implementados podrían poner en riesgo el ambiente y el mismo proyecto de inversión, y por ende, los derechos de la población.

---

<sup>41</sup> Congreso de la República (12 de abril de 2023). "Reconstrucción con Cambios gastó cerca de S/ 11 millones en consultorías". Recuperado de: <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/damos-cuenta/reconstruccion-con-cambios-gasto-cerca-de-s-11-millones-en-consultorias/>

Diario la República (12 de abril de 2023). "Corrupción afectó ejecución de obras de reconstrucción". Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/actualidad/2023/03/15/emergencia-en-peru-corrupcion-afecto-ejecucion-de-obras-de-reconstruccion-autoridad-para-la-reconstruccion-con-cambios-contraloria-ciclon-yaku-desastre-naturales-948300>

<sup>42</sup> Congreso de la República (12 de abril de 2023). "Reconstrucción con Cambios gastó cerca de S/ 11 millones en consultorías". Recuperado de: <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/damos-cuenta/reconstruccion-con-cambios-gasto-cerca-de-s-11-millones-en-consultorias/>

## 2.8. La importancia de garantizar la continuidad de las inversiones en materia de gestión de riesgos y desastres

Cabe recordar que la Autoridad de Reconstrucción con Cambios, adscrita a la Presidencia de Consejo de Ministros, se creó en atención al fenómeno “El Niño Costero” del año 2017 –que causó la muerte de 162 personas y 1.5 millones damnificados, así como daños y destrucción de la infraestructura de bienes públicos y privados<sup>43</sup>–, con el fin de liderar e implementar el PIRCC.

De acuerdo con lo anterior, el PIRCC<sup>44</sup> incorporó una serie de carteras de intervención con el objetivo de rehabilitar y reconstruir la infraestructura física dañada y destruida por el fenómeno en mención, a fin de restituir el bienestar perdido por los grupos sociales más vulnerables, especialmente aquellos que perdieron sus viviendas y medios de vida, y que tuvieron que desplazarse fuera de sus lugares habituales de residencia como consecuencia de los daños generados por las lluvias, inundaciones y movimientos de masa (desplazamientos de tierra o huacos).

Así tenemos que, el PIRCC destinó mayores recursos a obras de reconstrucción con cambios de la infraestructura afectadas (77%); mientras que solo 21% destinada a obras de prevención. El 2% restante se orientó a mejorar las capacidades de gestión de las principales unidades ejecutoras del PIRCC y a otras inversiones.

No obstante, habiendo transcurrido cerca de seis años desde la creación de la Autoridad de Reconstrucción con Cambios, se mantiene una importante brecha de infraestructura en el ámbito de la prevención y reducción del riesgo de desastres. Sin perjuicio de ello, aún es necesaria la culminación de las intervenciones consideradas en el PIRCC destinadas a restablecer las infraestructuras afectadas por el fenómeno de El Niño Costero, con fines de recuperación y rehabilitación.

Ahora bien, el proyecto de ley –en su primera disposición complementaria final– propone “aprobar la fusión en la modalidad de absorción, de la ARCC por la Autoridad Nacional de Infraestructura, siendo esta última el ente absorbente”. Asimismo, de acuerdo con el artículo 8 del proyecto de ley, ésta última tendrá a su cargo los proyectos o programas de inversión estratégicos “vinculados a la gestión de riesgo 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”.

Respecto de estos proyectos y de los emblemáticos, en el numeral 8.2 del artículo 8 del proyecto de ley se señala que “se prioriza la incorporación de proyectos o programas de inversión en fase de ejecución o aquellos que forman parte del Plan Nacional de Infraestructura”; no obstante, no se contempla un criterio de priorización vinculado a los proyectos comprendidos en el PIRCC o los futuros proyectos de la misma naturaleza.

<sup>43</sup> Senamhi (12 de abril de 2023). El Niño 2017. Recuperado de: [https://idesepe.senamhi.gob.pe/portalidesepe/idesepe\\_tema\\_evento\\_el\\_nino\\_la\\_nina\\_nino\\_2017.jsp](https://idesepe.senamhi.gob.pe/portalidesepe/idesepe_tema_evento_el_nino_la_nina_nino_2017.jsp)

<sup>44</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo nº 091-2017-PCM.

Solamente se advierte que, el proyecto de ley en su primera disposición complementaria transitoria señala que “declarada extinta la ARCC, las entidades de los tres niveles de gobierno solicitan el financiamiento para la continuidad de las inversiones o intervenciones del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios en ejecución física o con contrato suscrito de acuerdo con el proceso de Programación Multianual de Gasto para su inclusión oportuna en la leyes anuales de presupuesto”.

En atención a lo anterior, se podría originar el riesgo de la falta de continuidad de los proyectos comprendidos en el PIRCC, los cuales resultan de vital importancia a fin de adaptarnos a los riesgos del cambio climático. En tal sentido, se requiere que el proyecto de ley incorpore un criterio de priorización para dichos proyectos, con énfasis en aquellos destinados a la prevención y reducción del riesgo de desastres.

## 2.9. Sobre la importancia de un adecuado análisis respecto de la pertinencia, viabilidad y oportunidad del proyecto de ley

- La necesidad de un adecuado sustento sobre la pertinencia, viabilidad y oportunidad de la creación de una nueva entidad pública y de superar vacíos e inconsistencias

De la revisión de la exposición de motivos del proyecto de ley, se advierte que este no cumple con las disposiciones del Manual de Técnica Legislativa<sup>45</sup>, de uso obligatorio para todos los actores con iniciativa legislativa<sup>46</sup>, al no incluir, entre otros elementos, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, como el estudio del marco jurídico que regula la materia, así como el análisis de los impactos socioambientales, la opinión de los destinatarios y los efectos sobre los mismos<sup>47</sup>.

Al respecto, la exposición de motivos del proyecto de ley señala que existe una importante brecha de infraestructura en materia hidráulica, agua, saneamiento, telecomunicaciones, salud y transporte. Sostiene que para superarla se requiere una inversión pública de 117 183 millones de soles; capacidades estatales para planificar, formular y ejecutar proyectos de inversión; y una gestión pública efectiva.

Sobre el particular agrega que, además de no contar con estas condiciones, las entidades públicas privilegian la atención de otras funciones, siguen trámites burocráticos, priorizan proyectos de inversión con réditos políticos, presentan una alta rotación del personal directivo en cada cambio de gobierno, y adquieren bienes y servicios de baja calidad debido a que la Ley n.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado, exige que la adquisición sea la más económica para la institución.

Sin embargo, el proyecto de ley propone la creación de otra entidad pública para la formulación, ejecución y mantenimiento de los proyectos de inversión de infraestructura “emblemáticos o estratégicos”, sin abordar de manera técnica los factores antes referidos, ni tampoco evaluar las alternativas de solución e identificar las medidas suficientes para contrarrestarlos; por el contrario, propone algunas de las medidas que

<sup>45</sup> Aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR.

<sup>46</sup> Congreso de la República. Manual de Técnica Legislativa. Página 32. Recuperado de: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/dgp/files/manual-tecnica-legislativa-3raedicion.pdf>.

<sup>47</sup> *Ibidem*. Páginas 79 - 83.

cuestiona y omite aspectos indispensables para un adecuado funcionamiento de una entidad de dicha naturaleza.

Así, por ejemplo, la exposición de motivos del proyecto en mención señala que la Autoridad Nacional de Infraestructura utilizará las diversas modalidades de contratación pública previstas en la regulación vigente, a pesar de que previamente atribuyó la adquisición de bienes y servicios de baja calidad a la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley n.º 30225.

Igualmente, el literal b) del numeral 4.1 del artículo 4 reduce la responsabilidad de mantenimiento de la infraestructura, equipamiento y mobiliario de los proyectos a cuatro años<sup>48</sup>. No obstante, para la Defensoría del Pueblo, se requiere incorporar al proyecto de ley, mecanismos para garantizar un adecuado mantenimiento de la infraestructura, equipamiento y mobiliario de los proyectos en plazos razonables.

Más grave aún es que el proyecto de ley en el numeral 11.1 de su artículo 11 propone una aparente exoneración a cumplir con las disposiciones para la contratación pública, en todos los casos en que la nueva Autoridad decida aplicar “modelos contractuales de ingeniería de uso estándar internacional”. Sobre este punto, resulta de suma importancia que el proyecto de ley incorpore garantías para el estricto respeto de los principios que rigen los mecanismos de contratación pública.

Asimismo, propone medidas que también podrían ser adoptadas por cualquiera de los actores públicos involucrados. Por ejemplo, en el numeral 11.2 de su artículo 11 señala que con el objetivo de encargar a un organismo internacional la ejecución de determinadas prestaciones del proyecto de inversión, la Autoridad Nacional de Infraestructura se acogerá a la Ley n.º 30356, Ley que fortalece la transparencia y el control en los convenios de administración de recursos con organizaciones internacionales, aplicable a las entidades públicas y empresas integrantes de la actividad empresarial del Estado.

En tal sentido, para la Defensoría del Pueblo resulta fundamental que el proyecto de ley responda a un adecuado análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto de ley, de acuerdo a lo exigido por el Manual de Técnica Legislativa, con el propósito de contar con un proyecto de ley técnico y objetivo, con un enfoque de derechos humanos que, en efecto, contribuya a cerrar la brecha de infraestructura en el país.

- La importancia de asegurar la idoneidad de su Titular y un Consejo Directivo representativo y articulador

Del mismo modo, pese a que se cuestiona la alta rotación del personal directivo en cada cambio de gobierno, no exige un concurso público para asegurar que su selección sea la más objetiva e idónea. Por el contrario, el proyecto de ley propone en el artículo 7 que la designación del jefe sea libre, indicando únicamente que esta se realizará “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”, dejando a discreción del gobierno de turno su designación.

<sup>48</sup> El artículo 40 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley n.º 30225, establece que en los contratos de ejecución de obra, el plazo de responsabilidad no puede ser inferior a siete años.

Sumado a lo anterior, en su artículo 6 no establece como miembros del Consejo Directivo 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 (AMPE) y la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), a pesar de que en su artículo 3 propone competencias para la formulación, ejecución y el mantenimiento de proyectos o programas de inversión de los sectores Ambiente, Orden Público y Seguridad, y sobre aquellos proyectos o programas de inversión que hayan sido programados por las entidades de los tres niveles de gobierno.

Al respecto, si bien en el numeral 6.3 del artículo 6 del proyecto de ley se establece que “para articular las intervenciones en el territorio el Consejo Directivo invita, cuando corresponda, a los/as representantes de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)”, ello no resulta suficiente debido a la importancia de una representación regional y local en el referido Consejo Directivo. Sin perjuicio de ello, se considera indispensable que para articular las intervenciones a lo largo del territorio nacional el Consejo Directivo invite, cuando corresponda, al representante de las autoridades locales y/o regionales en el marco de sus respectivas competencias.

En tal sentido, se requiere que el proyecto normativo establezca que la designación del jefe de la Autoridad Nacional de Infraestructura sea a través de un procedimiento de concurso público para asegurar que dicha elección sea objetiva e idónea. Del mismo modo, resulta importante que se incorpore a los ministerios de Desarrollo e Inclusión Social, Defensa, Cultura, Interior y Ambiente, así como a la AMPE y ANGR, como miembros del Consejo Directivo; y, que este último invite, cuando corresponda, al representante de las autoridades locales y/o regionales en el marco de sus respectivas competencias, para articular intervenciones a lo largo del territorio nacional.

- El reto de propiciar una adecuada coordinación interinstitucional

Respecto a las coordinaciones con las entidades públicas, el proyecto de ley no establece mecanismos para asegurar una coordinación efectiva durante la formulación, ejecución y mantenimiento de los proyectos de inversión entre las autoridades competentes, en los tres niveles de gobierno, lo cual requiere ser incorporado en el proyecto de ley, a fin de garantizar una adecuada y articulada ejecución de proyectos.

### 3. CONCLUSIONES

- 3.1 Para la Defensoría del Pueblo resulta de vital importancia que toda acción del Estado orientada al cierre de brechas en infraestructura garantice y proteja los derechos fundamentales de la población, tales como a la vida, salud e integridad física y mental, vivienda, alimentación y a gozar de un ambiente sano y adecuado; con especial protección a grupos vulnerables como la niñez y adolescencia, personas con discapacidad, pueblos indígenas, entre otros.
- 3.2 Así también, la institución reconoce la necesidad de contar con un procedimiento diferenciado para la obtención de la certificación ambiental para los proyectos de inversión vinculados a emergencias o desastres generados por los fenómenos naturales, en atención

al carácter urgente de dichas intervenciones que buscan proteger a la población. No obstante, ello no debe significar una flexibilización de la evaluación del impacto ambiental, ni una ampliación de su aplicación a otros proyectos de inversión, que desnaturalice su excepcionalidad. que carecen de un sentido de urgencia.

Todo lo expuesto sin perjuicio de la necesidad de que las autoridades competentes para la evaluación del impacto ambiental cumplan con su labor adecuadamente cumpliendo los plazos previstos en nuestro marco legal, sin mayor dilación.

- 3.3 La Defensoría del Pueblo alerta los serios riesgos de no realizar una adecuada evaluación del impacto ambiental, que permita identificar estos impactos, así como prevenirlos, supervisarlos, controlarlos y corregirlos de manera anticipada, situación que no solo puede afectar la vida útil de la infraestructura, sino también afectar el ambiente y los recursos naturales, generando como consecuencia la vulneración de derechos de la población, tales como a la vida, salud e integridad física y mental, vivienda, alimentación y a gozar de un ambiente sano y adecuado.
- 3.4 En tal sentido, se requiere que el proyecto de ley tenga en cuenta que a la fecha existe un procedimiento diferenciado previsto en el Texto Único Ordenado de la Ley n.º 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, motivo por el cual no existe un sustento jurídico y técnico para ampliar su aplicación a los proyectos de inversión que, pese a su importancia, no responden a una emergencia o desastre generado por los fenómenos naturales.
- 3.5 En consecuencia, resulta de suma importancia que el proyecto de ley señale expresamente que, tratándose de 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.
- 3.6 Del mismo modo, es imperante que las medidas dispuestas en el proyecto de ley garanticen 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. En tal sentido, entre otros aspectos, se requiere asegurar:
  - Que no podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio, y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental; así como plazos razonables para evaluar sus posibles impactos ambientales y sociales de los mismos.
  - Plazos razonables para la emisión de opiniones técnicas en la evaluación del instrumento de gestión ambiental, teniendo en cuenta la totalidad de las autoridades competentes.
  - La exigibilidad, de manera expresa, de la autorización a cargo del Ministerio de la Producción y del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, cuando corresponda.

- La exigibilidad de la licencia y permiso de uso de agua otorgado por la Autoridad Nacional del Agua, cuando corresponda.
  - Inspección ocular para otorgar las autorizaciones de desbosque.
- 3.7 A fin de contar con infraestructura resiliente; así como que contribuya con la adaptación al cambio climático, se requiere que el proyecto de ley contemple 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.º 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático y su reglamento.
- 3.8 Asimismo, se considera importante que, para las actividades e intervenciones vinculadas a la gestión de riesgos de desastres y a la adaptación y mitigación al cambio climático, resulte exigible la opinión previa vinculante del Instituto Nacional de Defensa Civil y el Ministerio del Ambiente, respectivamente.
- 3.9 Sumado a ello, es de especial relevancia que en la evaluación del proyecto de ley se tenga en cuenta la opinión planteada por el Ministerio del Ambiente, ente rector del sector ambiental, respecto a los alcances del proyecto, de tal manera que, entre otros aspectos, se incorpore a dicho ministerio en el Consejo Directivo previsto en su artículo 6; se modifique el numeral 4.6 del artículo 4 y la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley n.º 30327 de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, a fin de dotar de mayor personal a los opinantes técnicos en el marco del proceso de Certificación Ambiental y garantizar celeridad en la emisión de las opiniones correspondientes.
- 3.10 En adición a lo anterior, con la finalidad de prevenir, reducir y controlar permanentemente los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, se requiere que el proyecto de ley incorpore la gestión del riesgo de desastres y la necesidad de que se cuente con el informe de evaluación de riesgos en los proyectos de inversión.
- 3.11 A fin de revertir uno de los principales motivos de retraso para el avance de los proyectos de inversión, resulta fundamental que el proyecto de ley establezca un mecanismo que permita la simplificación respecto a la evaluación del precio para iniciar el proceso de saneamiento físico legal y otras acciones que amerite formalizar el área a intervenir, todo ello sin vulnerar los derechos fundamentales de las personas, ni derechos colectivos de los pueblos indígenas
- 3.12 Se requiere también que el proyecto de ley no exonere de la licencia de habilitación urbana y de la licencia de edificación a los proyectos que no cuenten con los documentos necesarios para el inicio de los procedimientos administrativos para su obtención; y que incluya la necesidad de contar con el certificado de inexistencia de restos arqueológicos en determinados supuestos, sin perjuicio de que se establezca que la autoridad competente deba regular un procedimiento simplificado para tal fin.
- 3.13 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.

Asimismo, es de vital importancia que la propuesta legislativa establezca mecanismos de transparencia y acceso a la información, tales como la implementación de una plataforma virtual de consulta sobre la programación de las intervenciones, así como del avance detallado de su ejecución física y financiera por tipo de intervención, modalidad contractual y responsable de la formulación y ejecución, según ámbito territorial de intervención, para conocimiento de las autoridades y funcionarios de los tres niveles de gobierno actores de las inversiones, así como de la población.

- 3.14 Sumado a lo anterior, y en atención a las más de 13 mil situaciones con señales de presunta corrupción identificadas por la Contraloría General de la República respecto a la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, resulta necesario que el proyecto de ley contemple mecanismos de control continuos y externos, a cargo de la Contraloría General de la República, en el marco de sus competencias y funciones, a fin de evitar oportunamente actos de corrupción que pongan en riesgo la calidad del proyecto de inversión, así como el presupuesto público.
- 3.14 En atención a su carácter de urgencia, se requiere garantizar la continuidad de los proyectos comprendidos en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios. Para tal efecto, se requiere que el proyecto de ley incorpore un criterio de priorización para dichos proyectos, con énfasis en aquellos destinados a la prevención de desastres.
- 3.15 Para la Defensoría del Pueblo, resulta fundamental que el proyecto de ley responda a un adecuado análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad, de acuerdo a lo exigido por el Manual de Técnica Legislativa, de uso obligatorio para los actores con iniciativa legislativa, con el propósito de contar con un proyecto de ley técnico y objetivo, con un enfoque de derechos humanos que, en efecto, contribuya a cerrar la brecha de infraestructura en el país, y por otro lado que impulse los proyectos vinculados a emergencias o desastres generados por los fenómenos naturales.

En tal sentido, también se requiere incorporar en el proyecto de ley, entre otros:

- Mecanismos para garantizar un adecuado mantenimiento de la infraestructura, equipamiento y mobiliario de los proyectos en plazos razonables;
- Un procedimiento de concurso público para asegurar que la elección de la jefatura de la autoridad sea la más objetiva e idónea;
- Mecanismos para garantizar un estricto respeto de los principios que rigen los mecanismos de contratación pública;
- 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;
- La facultad del consejo directivo para invitar, cuando corresponda, al representante de las autoridades locales y/o regionales en el marco de sus respectivas competencias.
- Mecanismos para asegurar una coordinación efectiva entre las autoridades competentes, en los tres niveles de gobierno, durante la formulación, ejecución y mantenimiento de los proyectos de inversión.

#### 4. RECOMENDACIÓN

En consideración a lo expuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución Política y los artículos 16 y 17 de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, la Defensoría del Pueblo solicita a las Comisiones de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; así como, de Constitución y Reglamento del Congreso de la República considerar los argumentos expuestos por nuestra institución al momento de emitir el dictamen correspondiente; recordándoles los mandatos constitucionales del Congreso de la República de velar por el respeto de la Constitución y la Ley.

Sin otro particular, me valgo de la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Lima, 21 de abril de 2023

Atentamente,

Firmado digitalmente

**Lissette Vásquez Noblecilla**

Adjunta a la Defensora del Pueblo en Medio Ambiente,  
Servicios Públicos y Pueblos Indígenas (e)

[lvasquez@defensoria.gob.pe](mailto:lvasquez@defensoria.gob.pe)

AMASPPI / AAE

Lvn/ Efz/ Ptm/ Kbc/Tgl /Rzb/ Gmi