

Informe Legal

# Proyectos de reactivación en el sector agrario:

## análisis ambiental sobre las propuestas del Midagri

Junio 2023





Informe Legal

# **Proyectos de reactivación en el sector agrario:**

**análisis ambiental sobre las propuestas del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri)**

Junio 2023



**SPDA**

**Edición:** Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

**Autoras:**

Fátima Contreras, Wendy Ancieta, Diana Suárez, Frida Segura, Flor Cabanillas, Angélica Gómez, José Luis Capella y Silvana Baldovino

**Diagramación:** Graffer.pe

**Corrección de estilo:** Mariella Laos

Cita sugerida:

**Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA (2023).** *Proyectos de reactivación en el sector agrario: análisis ambiental sobre las propuestas del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri).* Lima: SPDA.

*Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.*

**Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Directora de Política y Gobernanza Ambiental: Carol Mora

Director de Bosques y Servicios Ecosistémicos: José Luis Capella

Directora de Biodiversidad y Pueblos Indígenas: Silvana Baldovino

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: (+51) 612-4700

[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)

Primera edición digital, junio 2023

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) es una asociación civil sin fines de lucro que –desde su fundación en el año 1986– ha trabajado de manera ininterrumpida en la promoción de políticas y legislación ambiental y en el diseño e implementación de instrumentos que favorezcan el desarrollo sostenible bajo principios de gobernanza, equidad y justicia.

## ÍNDICE

I.	Introducción	5
II.	Antecedentes	5
III.	Análisis de las propuestas legislativas	6
	3.1. Propuesta de modificación de la Ley de Procedimiento Administrativo General (LPAG) para la suspensión del procedimiento administrativo por la opinión vinculante	6
	3.2. Propuesta de modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre para suspender temporalmente los estudios de cobertura vegetal	10
	3.3. Propuesta de modificación de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental para exonerar la evaluación de proyectos de inversión	16
IV.	Conclusiones y recomendaciones	22
	4.1. Respecto de la propuesta de suspensión del procedimiento administrativo para la emisión de la opinión vinculante	22
	4.2. Respecto de la propuesta de suspensión temporal de los estudios de cobertura vegetal	23
	4.3. Respecto de la propuesta de exoneración de la evaluación de proyectos de inversión del sector agropecuario	24
V.	Anexo: Fuente normativa revisada	24

## I. INTRODUCCIÓN

En este documento, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) analiza el contenido de las propuestas normativas provenientes de diferentes direcciones generales del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri), en especial de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (DGAAA), en el marco de la norma autoritativa aprobada mediante la Ley 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado.

Las propuestas normativas analizadas se pueden resumir en las siguientes iniciativas:

- Decreto Legislativo que modifica el artículo 50 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS (TUO de la LPAG), en cuanto a la suspensión del procedimiento administrativo hasta tanto se emita opinión técnica vinculante.
- Decreto Legislativo que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (LFFS), aprobando una disposición complementaria transitoria que suspende la exigibilidad de los estudios de cobertura vegetal en los estudios de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor (CTCUM).
- Decreto Legislativo que modifica el artículo 2 de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación Del Impacto Ambiental (ley del SEIA), en cuanto a la exoneración de la evaluación como parte del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) para los proyectos de inversión del sector agropecuario con incidencia ambiental positiva.

## II. ANTECEDENTES

- El 28 de febrero de 2023, el Congreso de la República publicó la Ley 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado por el plazo de noventa (90) días calendario, que venció el pasado 30 de mayo. En cuanto a la reactivación económica se incluye la facultad de legislar en diversos puntos, incluyendo en inversión pública para establecer disposiciones especiales hasta diciembre de 2024, con el siguiente tenor específico: “autorizar medidas relativas a la certificación ambiental e información para la elaboración de estudios ambientales para proyectos de inversión pública”<sup>1</sup>.
- El 15 de mayo de 2023, la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios elaboró el Informe 026-2023-MIDAGRI-DVDAFIR/DGAAA-CATL que contiene tres propuestas de Decreto Legislativo referida a la Ley N31696.
- El 18 de mayo de 2023, la Dirección General de Políticas Agrarias remite a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios el Informe 229-2023-MIDAGRI-DVPSDA/DGPA-DIPNA con un análisis elaborado por la Dirección de Políticas y Normatividad Agraria, donde indica que no es funcionalmente responsable para opinar sobre las tres propuestas normativas y concluye lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Literal “a”, numeral 2.1.1. del artículo 2 de la Ley 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado.

- » Respecto de la propuesta de modificación del artículo 50 del TUO de la LPAG, recomienda que esta sea analizada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) y por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), conforme a sus atribuciones.
  - » Respecto a la propuesta de suspensión temporal y excepcional del estudio de cobertura vegetal en la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, esta debe ser remitida para opinión de Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) por sus atribuciones técnico-normativas y por su rectoría en materia forestal.
  - » Sobre la propuesta de modificación del artículo 2 de la Ley del SEIA, esta debe ser analizada por el Ministerio del Ambiente (Minam).
- Si bien el plazo de vigencia del decreto legislativo que otorga la delegación de facultades ya culminó, es clave realizar un análisis correspondiente a fin de revisar la pertinencia y viabilidad de las propuestas presentadas. Por ello, la SPDA elabora el presente informe legal con este propósito y plantea propuestas para optimizar el marco legal del sector en cuanto a promoción de inversiones y actividades.

### III. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

#### 3.1. Propuesta de modificación de la Ley de Procedimiento Administrativo General (LPAG) para la suspensión del procedimiento administrativo por la opinión vinculante

##### 3.1.1. Sobre los antecedentes del artículo 50 del TUO de la LPAG

La propuesta de modificación normativa implica un cambio del artículo 50 en los siguientes términos:

Artículo 50 del TUO de la LPAG (D. S. 004-2019-JUS)	Fórmula de la modificación
<p>Artículo 50.- Validez de actos administrativos de otras entidades y suspensión del procedimiento</p> <p>Salvo norma especial, en la tramitación de procedimientos administrativos las entidades no pueden cuestionar la validez de actos administrativos emitidos por otras entidades que son presentados para dar cumplimiento a los requisitos de los procedimientos administrativos a su cargo.</p> <p><b>Tampoco pueden suspender la tramitación de los procedimientos a la espera de resoluciones o información provenientes de otra entidad.</b></p>	<p>Artículo 1. Objeto</p> <p>El presente decreto legislativo tiene por objeto autorizar, hasta el 31 de diciembre de 2024, la modificación del artículo 50 del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo 004-219-JUS, por el siguiente texto:</p> <p>Artículo 50.-. Salvo norma especial, en la tramitación de procedimientos administrativos las entidades no pueden cuestionar la validez de actos administrativos emitidos por otras entidades que son presentados para dar cumplimiento a los requisitos de los procedimientos administrativos a su cargo. <b>Puede suspenderse la tramitación de los procedimientos a la espera de resoluciones o información provenientes de otra entidad, cuando la entidad a cargo del procedimiento no reciba la atención de la entidad opinante en un plazo máximo de 30 días hábiles, de conformidad con lo señalado por el artículo 153 de la presente norma, sin perjuicio del inicio de las acciones correctivas a los responsables de la demora.</b></p>

Cabe mencionar que el artículo 50 (en su momento 41-A) fue incorporado en la LPAG a través del Decreto Legislativo 1272. En la exposición de motivos de la citada norma, no se menciona un sustento basado en evidencia para la prohibición de la suspensión de los procedimientos administrativos bajo justificación de espera de resoluciones o información, pero sí se indica que la finalidad es “agilizar el procedimiento administrativo iniciado por el administrado”<sup>2</sup>.

### 3.1.2. Sobre la problemática que sustenta el proyecto normativo

El Informe 026-2023-MIDAGRI-DVDAFIR/DGAAA-CATL desarrolla el sustento del precitado proyecto normativo, siendo uno de los principales argumentos la demora de las entidades a quienes se solicita la opinión técnica necesaria para otorgar la certificación ambiental. Ello genera que las autoridades competentes en certificación ambiental no puedan cumplir los plazos establecidos en su Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos para el procedimiento de evaluación.

Como se observa, se presenta como problema el incumplimiento de los plazos para el otorgamiento de la certificación ambiental, a causa de la demora de las entidades competentes en emitir opiniones técnicas (sin precisar si se refiere a las vinculantes o no vinculantes).

Al respecto, se debe tener en cuenta que todo problema público que motive la modificación de una ley debe necesariamente contar con evidencia que la respalde. En este caso, no se advierte que exista data que sustente, por un lado, la demora en los procesos de certificación ambiental a causa de los retrasos de otras entidades, como tampoco la causa que genera la presunta demora de los opinantes.

Dado que no existe un diagnóstico correcto, no se puede concluir a priori que la solución sea regulatoria (es decir, la modificación de una ley), pudiendo tratarse más de problemas de gestión pública (falta de presupuesto, necesidad de capacitación al personal, proyectos con un nivel técnico de dificultad alto, excesiva carga, entre otros) y no necesariamente de una falla normativa. Si bien la suspensión del plazo podría ser una posible respuesta a un problema procedimental (aunque, como será abordado líneas abajo, no se evidencia la eficacia de una medida temporal), consideramos que la falta de delimitación de la problemática de fondo no ayudaría a resolver los motivos estructurales que originan la demora de respuesta de parte de las entidades opinantes.

Adicionalmente, si se va a analizar la problemática relacionada a las opiniones técnicas vinculantes, consideramos que también podría aprovecharse la ocasión para considerar, de manera integral, otras cuestiones como lo que sucede cuando las entidades opinantes deben realizar observaciones ¿Cómo deben coordinar la entidad opinante y la entidad a cargo del procedimiento administrativo (en este caso, certificación ambiental) para no vulnerar lo establecido por el artículo 136 del TUO de la LPAG<sup>3</sup>?, ¿el plazo que tiene la entidad opinante para emitir su opinión técnica vinculante también se suspende en tanto se da la subsanación de parte del administrado?, así como las cuestiones relacionadas al plazo que tienen las diferentes entidades opinantes ¿qué sucede si el plazo para la

---

<sup>2</sup> Exposición de motivos del D. L. 1272. <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2016/Diciembre/21/EXP-DL-1272.pdf>

<sup>3</sup> Decreto Supremo 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General 136.5 Si la documentación presentada no se ajusta a lo requerido impidiendo la continuación del procedimiento, lo cual por su naturaleza no pudo ser advertido por la unidad de recepción al momento de su presentación, así como si resultara necesaria una actuación del administrado para continuar con el procedimiento, **la Administración, por única vez, deberá emplazar inmediatamente al administrado**, a fin de que realice la subsanación correspondiente. Mientras esté pendiente dicha subsanación son aplicables las reglas establecidas en los numerales 136.3.1 y 136.3.2. De no subsanar oportunamente lo requerido, resulta de aplicación lo dispuesto en el numeral 136.4.

emisión de opiniones no está establecido por una ley, sino por normas de menor rango?, ¿el plazo aplicable a las opiniones técnicas previas vinculantes en el marco de la LPAG (a falta de otra ley expresa) debería ser de 30 días hábiles<sup>4</sup> o de 7 días calendario<sup>5</sup>?, ¿las opiniones técnicas vinculantes pueden considerarse como actos administrativos? De igual manera, se debería fortalecer las opiniones técnicas de entidades especializadas como el Serfor, cuya ley no les atribuye expresamente una naturaleza vinculante en todos los casos donde pueda haber afectación al patrimonio forestal y de fauna silvestre, como en la superposición de proyectos de inversión con ecosistemas frágiles.

Por todo lo mencionado, consideramos que un adecuado análisis del problema público, basado en evidencia sólida, permitirá plantear una solución adecuada. De acuerdo con lo sustentado por la entidad proponente, no se logra entender cómo la suspensión del plazo del proceso de evaluación ambiental por falta de una resolución (por ejemplo, una opinión vinculante) o información de otra entidad ayuda a que el proceso sea más eficiente, pues el problema identificado, que es la falta de información por parte de cierta entidad, se mantendría.

### 3.1.3. Sobre el ejercicio de control de los opinantes y la adopción de medidas correctivas

En el Informe 026-2023-MIDAGRI-DVDAFIR/DGAAA-CATL se señala que la suspensión permitiría “ejercer control sobre los opinantes y adoptar medidas correctivas necesarias”.

Al respecto, no se ha sustentado cómo es que ello operaría; principalmente, considerando que ya existe normativa vigente que regula la responsabilidad funcional por incumplimientos (artículo 154 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>6</sup>). En tal sentido, si actualmente la Administración Pública ya cuenta con mecanismos disuasorios para potenciales incumplimientos y presuntamente los plazos se siguen incumpliendo, no se ha justificado cómo este mecanismo de control actuaría mejor que la responsabilidad funcional. Tampoco se menciona que hubiera un caso similar de modificatorias de este tipo que hubiera funcionado en circunstancias análogas.

### 3.1.4. Sobre la vigencia del proyecto normativo y la suspensión de los procedimientos

El proyecto normativo establece que su vigencia sería solo hasta diciembre de 2024, en atención a lo dispuesto por el numeral 2.1.1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo 31696. Si bien la propuesta normativa estaría cumpliendo con lo permitido por el decreto legislativo, consideramos que esta disposición no ayuda a solucionar el problema de fondo identificado por la entidad proponente.

---

<sup>4</sup> Decreto Supremo 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General Artículo 153.- Plazo máximo del procedimiento administrativo

No puede exceder de **treinta días** el plazo que transcurra desde que es iniciado un procedimiento administrativo de evaluación previa hasta aquel en que sea dictada la resolución respectiva, salvo que la ley establezca trámites cuyo cumplimiento requiera una duración mayor.

<sup>5</sup> Decreto Supremo 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General Artículo 143.- Plazos máximos para realizar actos procedimentales

3. Para emisión de dictámenes, peritajes, informes y similares: dentro de **siete días después de solicitados**; pudiendo ser prorrogado a tres días más si la diligencia requiere el traslado fuera de su sede o la asistencia de terceros.

<sup>6</sup> Decreto Supremo 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General

**Artículo 154.- Responsabilidad por incumplimiento de plazos**

154.1 El incumplimiento injustificado de los plazos previstos para las actuaciones de las entidades genera responsabilidad disciplinaria para la autoridad obligada, sin perjuicio de la responsabilidad civil por los daños y perjuicios que pudiera haber ocasionado.

154.2 También alcanza solidariamente la responsabilidad al superior jerárquico, por omisión en la supervisión, si el incumplimiento fuera reiterativo o sistemático.



Como se ha indicado, el problema identificado es la dilación de procedimientos administrativos por no remitir a tiempo información o resoluciones de otra entidad, lo que requiere no solo de una sino de diversas soluciones, por lo que una medida de carácter extraordinario y temporal no parecería una medida adecuada.

Así, la solución a problemas públicos, como la demora excesiva de la administración pública para resolver procedimientos administrativos, requiere de la implementación de políticas públicas que puedan ser sostenibles en el tiempo, lo que implica no solo un análisis adecuado para la identificación del problema, sino de medidas idóneas que aseguren la eficiencia y eficacia de los procedimientos administrativos.

Como se ha señalado, el problema identificado probablemente no se solucione con una modificación normativa que incorpora una formalidad, ya que la suspensión de los procedimientos solo mantendrá la cuestión de fondo: tener un procedimiento sin pronunciamiento por un plazo prolongado. Por ello, es importante tener un diagnóstico correcto para definir si es que ello se soluciona con una medida temporal o una sostenida en el tiempo.

Con respecto a la suspensión, no queda claro qué implica la suspensión de los procedimientos porque no todos los actos procedimentales dependen de información o de resoluciones de otras entidades. Por ejemplo, los procedimientos de evaluación ambiental usualmente tienen mecanismos de participación ciudadana que corren en paralelo a la evaluación, en tal sentido, al suspenderse el procedimiento: ¿se entiende que también se suspendería la participación ciudadana que no está necesariamente ligada a la emisión de información de otra entidad o incluso opinión vinculante?

Por ello es importante que cuando se planteen modificaciones normativas de este tipo, que incorporen un procedimiento administrativo en una categoría jurídica particular, se desarrolle lo que implicaría dicha categoría, ya que si no se aclara el más perjudicado sería el administrado, contraviniendo presuntamente al objeto de la propuesta normativa.

### 3.1.5. Sobre la falta de atención de la opinión vinculante en 30 días hábiles

Cabe resaltar que no existe claridad sobre si se estuviese estandarizando el plazo para emitir opiniones técnicas vinculantes de todas las entidades y en el marco de todos los procedimientos administrativos a 30 días hábiles. Cabe recordar que el TUO de la LPAG es aplicable al total de procedimientos administrativos existentes en nuestro marco normativo y no solo a aquellos relacionados a la certificación ambiental y que, a su vez, podría haber opiniones técnicas vinculantes que tengan un plazo mayor a 30 días hábiles establecido por ley<sup>7</sup>.

Es importante destacar la importancia de las opiniones técnicas vinculantes en el marco de los procedimientos de certificación ambiental, dado que brindan un pronunciamiento técnico de una entidad especializada sobre una materia, como, por ejemplo, la de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) en cuanto a los recursos hídricos o la del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), respecto de áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento.

---

<sup>7</sup> Como ejemplo, véase el artículo 21 de la Ley 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país: 21.1. En caso de que la entidad encargada de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental correspondiente a un determinado proyecto de inversión requiera opiniones vinculantes y no vinculantes de otras entidades del sector público, estas deberán emitirse, bajo responsabilidad, en un plazo máximo de 45 días hábiles.

Estas opiniones constituyen un factor clave dentro del proceso de evaluación ambiental, pues permiten evaluar el desarrollo de la actividad y sus medidas en relación con sus áreas de experiencia, brindando un valioso aporte que debe ser tomado en cuenta por la autoridad certificadora y el administrado.

Por este motivo, resulta peligroso limitar el plazo para que estas entidades u otras emitan su opinión para todos los sectores sin analizar cuál es la razón de la demora en la emisión de sus resoluciones o información, ya que puede haber razones técnicas que justifiquen la demora como, por ejemplo, la complejidad del proyecto. Lo que corresponde es que, si se ha identificado una demora persistente por parte de ciertas entidades se debe analizar si la causa es una falla normativa o de otro tipo que no se superará necesariamente con la suspensión de un plazo.

### **3.2 Propuesta de modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre para suspender temporalmente los estudios de cobertura vegetal**

El procedimiento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor (CTCUM) se caracteriza por ser técnico e interpretativo y tiene por objetivo “asignar a cada unidad de tierra su uso y manejo más apropiado”<sup>8</sup>. Se trata de un procedimiento técnico porque toma como base información de tipo científica (como mapas de suelos, fisiográficos, geológicos, de bosques, de zonas de vida, imágenes de satélite, entre otros) y es interpretativo porque sus resultados sirven para explicar cómo se comportan las tierras y lo que, en función a factores como el suelo, clima, relieve y cobertura vegetal (bosques), se puede esperar de ellas y lo que se puede y no hacer en ellas, en términos de actividades económicas<sup>9</sup>.

Como resultado del procedimiento de CTCUM, las tierras pueden ser clasificadas en cinco categorías según su aptitud: tierras para cultivo en limpio, tierras para cultivos permanentes, tierras para pastos, tierras de aptitud forestal y tierras de protección<sup>10</sup>. Con estos resultados es posible determinar qué tipo de actividades económicas (producción agropecuaria, manejo forestal, etc.), de conservación, restauración, educativas, recreativas, de investigación científica, entre otras, es viable realizar de manera sostenible en cada espacio, teniendo en cuenta “el uso racional y continuado de las tierras para conseguir el óptimo beneficio social, económico y ambiental, en el marco de los principios del desarrollo sostenible, evitando la degradación de los ecosistemas”<sup>11</sup>.

El problema público que la herramienta de CTCUM busca resolver se refiere a la falta de información para asignar y promover usos ambientalmente adecuados, sostenibles y acordes con las características del suelo. Como indica la Exposición de Motivos del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado mediante Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI

(RCTCUM), de no contar con CTCUM existe el riesgo de que los productores agrarios (grandes, medianos y familias agricultoras de pequeña escala) desarrollen actividades productivas agropecuarias en zonas que no tienen aptitud para ello, es decir, en tierras forestales o de protección, con

---

<sup>8</sup> Artículo 3.5 del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI.

<sup>9</sup> Artículo 3.7 del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI.

<sup>10</sup> Artículo 16.1 del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI.

<sup>11</sup> Artículo 2 del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI.

el riesgo de generar situaciones de sobreexplotación del recurso suelo<sup>12</sup> y sin recibir la asistencia técnica y los incentivos adecuados por parte del Estado para revertir esta situación. Esto impactaría de manera directa en sus capacidades de producción y sus medios de vida.

Como indica el RCTCUM, el procedimiento de CTCUM tiene un enfoque eminentemente preventivo y orientador. Es preventivo porque contribuye a minimizar los efectos adversos de la alta presión antrópica sobre el suelo y su entorno, además de prevenir la degradación de los ecosistemas y de los impactos negativos del cambio climático. Y es orientador porque sus resultados deben ser sustento para la formulación de las políticas del Estado y la toma de decisiones de actores públicos y privados para un efectivo manejo sostenible y conservación del suelo y de otros recursos naturales conexos.<sup>13</sup> Este enfoque preventivo y orientador es importante para asignar usos eficientes a las tierras aptas para cultivos en limpio, permanentes y pastos y, es especialmente relevante, para asegurar la protección de las tierras forestales o de protección, las cuales forman parte del patrimonio forestal de la nación.

La actual LFFS (aprobada en el 2011 y vigente desde su reglamentación en el año 2015), regula que las tierras con capacidad de uso mayor forestal: “son aquellas que, por su valor intrínseco, características ecológicas y edáficas, tienen capacidad para la producción permanente y sostenible de bienes y servicios forestales, o potencial para la forestación o reforestación”<sup>14</sup>; y las tierras con capacidad de uso mayor para protección son las que “por sus condiciones biológicas de fragilidad ecosistémica y edáfica, no son aptas para el aprovechamiento maderable u otros usos que alteren la cobertura vegetal o remuevan el suelo”<sup>15</sup>.

Además, la LFFS precisa que las tierras de capacidad de uso mayor forestal y para protección, “con bosques o sin ellos” constituyen patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación<sup>16</sup> y en ellas se prohíbe el cambio de uso actual con fines agropecuarios, así como “el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión (...), así como cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados”<sup>17</sup>.

Para concretar este enfoque de salvaguarda de las tierras con capacidad de uso mayor forestal o de protección, era necesario armonizar el marco regulatorio para el ordenamiento del territorio y el otorgamiento de derechos sobre la tierra, entre los que se encuentra el RCTCUM. Por ello, la Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la LFFS dispone que las autoridades competentes elaboren un nuevo RCTCUM, que debía incluir el enfoque ecosistémico:

En el plazo de sesenta días, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Agricultura, con la participación del SERFOR y en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecúa el reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor en concordancia a lo establecido en la presente Ley.

---

<sup>12</sup> Punto II de la Exposición de Motivos del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI.

<sup>13</sup> Artículo 5 del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI.

<sup>14</sup> Artículo 8 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763.

<sup>15</sup> Artículo 9 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763.

<sup>16</sup> Artículo 4 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763.

<sup>17</sup> Artículo 37 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763.

De acuerdo con ello, se aprobó el vigente RCTCUM, el cual se encuentra en vigor desde el 25 de abril de 2022 (Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI) y contiene importantes cambios respecto de su reglamento predecesor aprobado trece años atrás mediante Decreto Supremo 017-2009-AG. Estas variaciones se orientan a fortalecer la protección de las tierras que forman parte del patrimonio forestal de la Nación y a dar cumplimiento a la Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la LFFS. Entre los principales cambios, se puede mencionar que el RCTCUM del año 2022 reconoce por primera vez el estudio de levantamiento de cobertura vegetal (bosques) como un componente del análisis de la CTCUM<sup>18</sup>. Este cambio está orientado a la protección del patrimonio forestal en tanto permite visibilizar:

La dominancia o vigor o presencia o ausencia de la vegetación boscosa en un área de estudio, a fin de evitar que bosques primarios y los bosques relictos alto andinos sean clasificados con aptitud para el cultivo en limpio (A), cultivo permanente (C) o pastos (P)<sup>19</sup>.

Posteriormente, en noviembre de 2022, el Serfor aprueba la “Guía metodológica para el estudio de levantamiento de la cobertura vegetal (bosques) para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor”.

Con fecha 27 de enero de 2020 se emitió la Resolución Ministerial 0029-2020-MINAGRI, que consigna los “Lineamientos para el otorgamiento de constancias de posesión con fines de formalización de predios rústicos”. Posteriormente, se emitió la Ley 31145, Ley de saneamiento físico legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales, en marzo del 2021 y, finalmente, el 27 de julio de 2022 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo 014-2022-MIDAGRI, que aprueba el Reglamento de la Ley 31145.

Resulta importante mencionar estos cambios normativos, dado que la Resolución Ministerial 0029-2020-MINAGRI define al solicitante (para efectos del otorgamiento de constancias de posesión que posteriormente se constituirán como elementos claves para acreditar derechos sobre el suelo) como aquella persona dedicada a la actividad agrícola o pecuaria que cuente con posesión directa, continua, pacífica y pública del predio y que acredita su explotación económica. El riesgo se presenta aquí, con la definición de explotación económica y todo aquello que puede implicar este concepto, más aún cuando la Ley de saneamiento físico legal de predios rústicos a cargo de los gobiernos regionales<sup>20</sup> promueve la expansión de actividades agrícolas o pecuarias para el otorgamiento de derechos sobre el suelo. Este cuerpo legal establece que las personas poseedoras de un predio rústico de propiedad del Estado, destinado íntegramente a la actividad agropecuaria, podrán acceder al proceso de formalización siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la ley, para lo cual, la actividad agropecuaria a la que esté destinado el predio rústico será supervisada por un ingeniero en ciencias agrarias y en ella debe constatar la existencia de sementeras, plantaciones de cultivo o crianza, así como los predios en descanso.

Esta condición genera o podría agravar el problema de expansión indiscriminada de actividades agrícolas o pecuarias motivada por la esperanza de abarcar una superficie mayor entregada en

---

<sup>18</sup> Artículo 7 del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI.

<sup>19</sup> Artículo 3.9 del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI.

<sup>20</sup> Ley 31145.



propiedad por los gobiernos regionales, los poseedores podrían expandir la zona dedicada a la actividad aun sin contar con actividades que lo sustenten.

Al respecto, resulta importante mencionar que, según lo establecido en el artículo 123<sup>21</sup> del Reglamento para la Gestión Forestal de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763, la conservación de bosques naturales cuenta como acreditación de la explotación económica. Sin embargo, esta afirmación no ha sido recogida por la nueva Ley de saneamiento físico legal de predios ni será considerada por los gobiernos regionales, quienes solo titulan la superficie que tiene mejoras (explotación económica) introducidas, lo que genera que los agricultores rocen y tumben incluso bosques primarios con la finalidad de ampliar su frontera y su posible propiedad. Esta situación se complica aún más con la propuesta de modificatoria planteada, que elimina de este complejo escenario un paso previo en la formalización: la incorporación de la capa de cobertura vegetal para cuando se realice la clasificación de suelos por su capacidad de uso mayor CTCUM.

La propuesta de Decreto Legislativo de modificación de la LFFS contiene la siguiente fórmula normativa, orientada a suspender hasta el 31 de diciembre de 2024 la exigibilidad de los estudios de cobertura vegetal en los procedimientos de CTCUM. Con esto se busca eliminar la obligación de analizar el componente de vegetación boscosa en las zonas donde existe y mantener solo el análisis de levantamiento de suelos, el cual se realiza en zonas con o sin vegetación y determina las características geomorfológicas, ecológicas y edáficas del suelo<sup>22</sup>:

**“Artículo 1.- Objeto**

*El presente Decreto Legislativo tiene por objeto modificar la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y establecer la suspensión temporal y excepcional de la exigibilidad de los estudios de cobertura vegetal en los estudios de clasificación de tierra por su capacidad de uso mayor, establecido en el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor aprobado mediante Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI.*

**Artículo 2.- Aprobación de disposición complementaria transitoria**

*Apruébese la suspensión temporal y excepcional de la exigibilidad de los estudios de cobertura vegetal en los estudios de clasificación de tierra por su capacidad de uso mayor, en los siguientes términos:*

**“DECIMOCUARTA.-** *Suspéndase excepcionalmente, hasta el 31 de diciembre de 2024, la exigibilidad de los estudios de cobertura vegetal en los estudios de clasificación de tierra por su capacidad de uso mayor, establecido en el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor aprobado mediante Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI”*

<sup>21</sup> Artículo 123.- Mantenimiento de los bosques en los procesos de formalización.

En el marco de los procesos de formalización de los predios rurales que se implementen conforme a la legislación de la materia, el mantenimiento de bosques naturales se considera como una forma de acreditar la explotación económica del predio. Esta disposición es de aplicación para los solicitantes que acrediten su posesión del área de forma continua, pública y pacífica con fecha previa a la publicación de la Ley.

Queda prohibido el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección con o sin cobertura forestal, así como cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados.

La DGAAA del Midagri aprueba el estudio de clasificación de tierras por capacidad de uso mayor previo a la titulación, en coordinación con el Minam. Así mismo la titulación debe ser compatible con la ZEE y la ZF aprobada al momento de la titulación.

<sup>22</sup> Artículo 7 del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI.

**Artículo 3.- Vigencia de la norma**

*La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario Oficial El Peruano hasta el 31 de diciembre de 2024.”*

**3.2.1. Sobre la importancia del estudio de cobertura vegetal en la CTCUM para la sostenibilidad de los bosques**

Con la finalidad de identificar y caracterizar el bosque bajo criterios técnicos y diferenciados acordes al espacio geográfico donde se realiza el estudio, el RCTCUM del 2022 ha incorporado el estudio de la cobertura vegetal (bosque), como un componente adicional al ya establecido por el RCTCUM del 2009 (estudio de levantamiento de suelos<sup>23</sup>), el cual solo consideraba criterios agrarios como los estudios edafológicos, climáticos y fisiográficos para determinar las limitaciones o potencialidades del suelo. Este estudio es importante porque los suelos de las zonas que presentan bosques primarios (o bosques maduros) ya no serán categorizadas únicamente sobre la base del estudio de levantamiento de suelos, si no que la presencia de estos bosques será valorada al momento de definir si se trata de tierras forestales o de protección. Es decir, el estudio permite que el análisis de la potencialidad del recurso suelo integre todos los criterios necesarios para lograr su sostenibilidad y reducir la deforestación.

La inclusión del estudio de cobertura forestal en el RCTCUM es importante en términos jurídicos puesto que se alinea con la finalidad de la LFFS, que es promover la conservación, la protección, el incremento y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional<sup>24</sup>. La LFFS dispone que las tierras de capacidad de uso mayor forestal y tierras de capacidad de uso mayor para protección, con bosques o sin ellos, constituyen patrimonio forestal y a la vez son recursos forestales<sup>25</sup>. En consecuencia, para cumplir con su finalidad de protección y promoción del patrimonio establece que el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor se adecue a la LFFS<sup>26</sup>.

El manejo sostenible y la conservación del patrimonio forestal, así como el respeto de la institucionalidad y gobernanza forestal se rigen, de acuerdo con la LFFS, por el principio de gestión adaptativa y mejoramiento continuo con la finalidad de garantizar el desarrollo del país y el bienestar de la población<sup>27</sup>. Este principio no está orientado a poner trabas o generar atrasos en el desarrollo y las políticas nacionales, si no que busca que la política forestal transite hacia el enfoque ecosistémico<sup>28</sup> de manera que se pueda lograr un manejo integrado de las tierras, aguas, la fauna, los ecosistemas forestales y la vegetación silvestre para las generaciones presentes y futuras, considerando aspectos ecológicos, económicos, socioculturales, el respeto de la cosmovisión indígena y de los medios de vida de la población, particularmente la que vive en espacios rurales.

El fortalecimiento de la protección de los bosques, así como de las tierras con capacidad de uso mayor forestal o de protección mediante la inclusión del estudio de cobertura vegetal en el procedimiento de CTCUM, es importante porque responde al principio de valoración integral del

<sup>23</sup> Con el RCTCUM del 2009, la caracterización de la potencialidad de los suelos.

<sup>24</sup> Artículo 1 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763.

<sup>25</sup> Artículo 4, inciso “p” y Artículo 5, inciso “c” Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763.

<sup>26</sup> Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763.

<sup>27</sup> Numeral 11 del Artículo II de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763.

<sup>28</sup> Numeral 6 del Artículo II de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763.

patrimonio forestal de la Nación<sup>29</sup> en tanto facilita que estos sean adecuadamente visibilizados, valorados e integrados en la política nacional ambiental, económica, social, cultural y de ordenamiento del territorio.

Si se suspende la obligación de realizar estudios de cobertura vegetal y, por tanto, los bosques no son identificados y valorados en el procedimiento de CTCUM, esto traerá consecuencias negativas para los bosques y las tierras con capacidad de uso mayor forestal o de protección ya que los resultados de la CTCUM constituyen insumos para los procedimientos de zonificación forestal (ZF), zonificación ecológica económica (ZEE)<sup>30</sup> y para la formalización y saneamiento físico legal de la propiedad rural<sup>31</sup>. Respecto a este último punto, es importante precisar que no considerar a los bosques como un criterio de clasificación del suelo en el procedimiento de CTCUM, ha sido una de las principales causas de que se otorguen títulos de propiedad sobre áreas con bosques maduros y, en consecuencia, se permita la conversión autorizada a usos agrícolas de tierras que pudieron ser clasificadas como forestales o de protección, con el alto riesgo de generar deforestación, degradación y de promover usos no sostenibles del patrimonio forestal.

En cuanto a los compromisos climáticos internacionales suscritos por el Estado peruano, se debe considerar que la adecuación del RCTCUM a los principios y finalidad de la LFFS es un hito importante establecido en el Entregable 1 componente 3 del Plan de Implementación de la Declaración Conjunta de Intención (DCI) entre Perú, Noruega, Alemania y Reino Unido<sup>32</sup>. En un plazo más cercano, el objetivo 1 del Plan de Implementación de la fase 2 (2020 al 2025) es contribuir a la reducción de la deforestación en los departamentos amazónicos. En consecuencia, para responder a los compromisos de la DCI, una de las primeras acciones del Estado debe ser promover, facilitar y supervisar la adecuada implementación de la “Guía metodológica para el estudio de levantamiento de la cobertura vegetal (bosques) para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor”.

### 3.2.2. Sobre el reto de implementar el estudio de cobertura vegetal como parte de la CTCUM, a cargo de las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre

De acuerdo con información obtenida por la SPDA a partir de entrevistas realizadas a funcionarios de autoridades regionales forestales y de fauna silvestre, los principales retos para implementar la “Guía metodológica para el estudio de levantamiento de la cobertura vegetal (bosques) para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor” son contar con recursos para financiar personal especializado e información indispensable para realizar el estudio. También es necesario indicar que las regiones donde se ejecutan procesos de ZEE o ZF ya cuentan con algunos insumos como fotografías satelitales, mapa fisiográfico, inventarios del Serfor, entre otros.

Como indica el RCTCUM, las personas calificadas para realizar los estudios de cobertura vegetal son profesionales en ciencias forestales que obtengan la licencia de especialistas forestales en el marco del artículo 53 del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supre-

---

<sup>29</sup> Numeral 9 del Artículo II de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763.

<sup>30</sup> En el proceso de formulación de la ZEE y ZF, según el artículo 8 del RCTCUM, aprobado con D. S. 005-2022-MIDAGRI, el CTCUM es un procedimiento administrativo de Evaluación Previa sujeto al silencio administrativo negativo por cuanto es de interés público al involucrar clima (zonas de vida), suelo, relieve y cobertura vegetal (bosques). Esto significa que su obtención genera en el Gobierno Regional y la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS) procedimientos previos a la culminación de la ZEE y ZF.

<sup>31</sup> Adicionalmente, se debe tener en cuenta el lineamiento 2 del eje de Política 01 de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, donde la base para la intervención del patrimonio forestal y de fauna silvestre es la consolidación de la Zonificación Forestal (ZF) y el Ordenamiento Forestal (OF) articulados con la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), el Ordenamiento Territorial (OT) y la CTCUM.

<sup>32</sup> Plan de Implementación de la Fase 2 Actualizado 2020-2025, pg. 13.

mo 018-2015-MINAGRI. La experiencia requerida para obtener la licencia es de tres (03) años en evaluaciones de campo de recursos forestales<sup>33</sup>. De acuerdo con la exposición de motivos de la RCTCUM, la evaluación de la cobertura vegetal (bosques) debe ser realizada por un profesional de las ciencias forestales puesto que supone tener conocimiento especializado en evaluaciones forestales, como censos o inventarios forestales para determinar los factores que permiten caracterizar la presencia de bosques, tales como el de la dominancia (área basal o porcentaje de cobertura), el vigor, la presencia-ausencia, entre otros.

La propuesta normativa bajo análisis no presenta un diagnóstico, así como tampoco la información necesaria o la evidencia técnica para colegir que el estudio de cobertura vegetal (bosques) es la causa de que se esté paralizando o ralentizando procesos como el de la aprobación de la ZEE. Tampoco se detalla cuántas y cuáles son las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre que vendrían afrontando esta situación y cuáles son sus problemas específicos. Por tanto, no existe un fundamento claro para afirmar que un cambio regulatorio como suspender la exigibilidad del estudio de cobertura forestal hasta diciembre de 2024 va a solucionar el problema de fondo. Se requiere un análisis más fino de las causas que ocasionan el problema para plantear soluciones a largo plazo, sin afectar la protección del patrimonio forestal.

### **3.3. Propuesta de modificación de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental para exonerar la evaluación de proyectos de inversión**

La tercera propuesta presentada por el Midagri consiste en modificar la Ley 27446 (ley del SEIA) a fin de incluir la exoneración del proceso de evaluación de impacto ambiental a aquellos proyectos de inversión que generen beneficios ambientales positivos.

De su interpretación del marco legal, Midagri plantea que el SEIA “no hace referencia a los proyectos que generan beneficios ambientales positivos, solo hay un enfoque sobre los proyectos con incidencia ambiental negativa”. Por lo tanto, los proyectos que generan beneficios ambientales positivos son retrasados por la demora que implica someterlos al procedimiento de certificación ambiental, denegados por el incumplimiento de formalismos o cancelados por no respetar el cronograma de inversión o pérdida de la partida presupuestal, en caso los proyectos sean públicos.

El Midagri refiere que en su cartera de proyectos, los que podrían generar impacto ambiental positivo son aquellos destinados a la recuperación de suelos, a la forestación y reforestación para el mejoramiento de cuencas, a la siembra y cosecha de agua, la capacitación y asistencia en distintos cultivos, el uso de la tecnología, entre otros.

Desde la SPDA analizamos esta propuesta y desarrollamos nuestra posición considerando tres aspectos clave para su evaluación:

- En primer lugar, esclarecemos el objetivo y propósito del SEIA para la gestión de impactos ambientales de proyectos y actividades, las exclusiones actuales de determinados proyectos y desarrollamos los instrumentos de gestión ambiental existentes para los proyectos incluidos o no en el marco del SEIA, particularmente los del sector agrario.

---

<sup>33</sup> Artículo 17.2 .9 del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2022-MIDAGRI.

---



- En segundo lugar, es clave repasar la regulación vigente del procedimiento de certificación ambiental del sector agrario a fin de identificar y presentar oportunidades de mejora que aseguren una evaluación proporcional y razonable a las características de los impactos que los proyectos generan.
- Finalmente, planteamos una agenda pendiente para promover los proyectos que vienen desarrollándose a favor de la seguridad hídrica, alimentaria y en beneficio de las personas.

### 3.3.1. Sobre el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y los proyectos de inversión del sector agrario incluidos en su ámbito de aplicación

De acuerdo con la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley 27446, el SEIA es un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas.

El SEIA comprende políticas, planes y programas de nivel nacional, regional y local que generen implicancias ambientales significativas, así como los proyectos de inversión pública o de capital mixto que impliquen actividades, construcciones, obras y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales negativos significativos.

En relación con ello, el organismo rector del SEIA es el Ministerio del Ambiente (Minam), quien se constituye como autoridad técnico-normativa a nivel nacional, dicta normas y establece los procedimientos relacionados al SEIA, coordina su aplicación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento.

Teniendo en consideración estas primeras disposiciones de la Ley, es importante recalcar, en primer lugar, que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental permite identificar no solo impactos ambientales negativos proyectados, sino también aquellos que pueden generar efectos positivos que se desprendan de la ejecución de actividades. Es por excelencia el instrumento predictivo para orientar la toma de decisiones sobre determinada intervención. No debe verse como un procedimiento burocrático que desalienta inversiones. Así, según la International Association for Impact Assessment (IAIA)<sup>34</sup>:

La evaluación de impactos puede optimizar los efectos positivos del desarrollo de la actividad, convirtiendo los problemas en oportunidades (...) pues la toma de decisiones proporciona opciones para la integración temprana e inteligente de las cuestiones ambientales, sociales y económicas; ayuda a desarrollar propuestas para la acción y para mejorar las oportunidades.

Sin perjuicio de ello, el marco legal del SEIA ha establecido criterios de protección ambiental que orientan la clasificación de los proyectos de inversión que están sujetos a su intervención, a fin de diferenciar los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de manera razonable.

---

<sup>34</sup> [https://www.iaia.org/pdf/Fastips\\_1-Impact-Assessment-Sp.pdf](https://www.iaia.org/pdf/Fastips_1-Impact-Assessment-Sp.pdf)

### Categorías de los instrumentos de gestión ambiental

Categoría	Instrumento de gestión ambiental	Descripción
I	Declaración de impacto ambiental (DIA)	Aplicable a los proyectos de inversión que podrían generar impactos ambientales negativos leves.
II	Estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd)	Aplicable a los proyectos de inversión que podrían generar impactos ambientales negativos moderados.
III	Estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d)	Aplicable a los proyectos de inversión que podrían generar impactos ambientales negativos altos.

Elaboración propia.

Esta clasificación responde a los criterios de protección ambiental establecidos en el artículo 5 de la ley del SEIA, tales como la salud de las personas, la protección de la calidad ambiental de los diversos componentes ambientales, la protección de los recursos naturales (agua, suelo, flora y fauna), las áreas naturales protegidas, la diversidad biológica y otros más; además de los que la autoridad competente pueda considerar de forma adicional.

Los demás instrumentos de gestión ambiental no comprendidos en el SEIA son considerados instrumentos complementarios. De acuerdo con el artículo 13 de la ley del SEIA, las obligaciones que se establezcan en dichos instrumentos deben ser determinadas considerando la Ley y el reglamento de este sistema bajo un enfoque de integralidad y complementariedad de manera que se adopten medidas eficaces para proteger y mejorar la salud de las personas, la calidad ambiental, entre otros. En el caso del sector agrario, su reglamento de gestión ambiental vigente establece al Informe de Gestión Ambiental como instrumento complementario para aquellos proyectos o actividades fuera del ámbito del SEIA.

#### Proyectos de inversión del sector agrario sujetos al SEIA

Entre los instrumentos administrativos del SEIA se encuentra el listado de proyectos de inversión sujetos a este sistema, que determina el tipo de proyectos en los que se aplicará el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Para ello, el Minam y las autoridades evaluadoras competentes revisarán y precisarán el Listado para su aprobación. En caso haya un proyecto de inversión que no se encuentre expresamente en el listado o en alguna norma expresa, el Minam emite una opinión vinculante respecto de la autoridad competente o el requerimiento de la certificación ambiental de existir vacíos o deficiencias normativas.

Actualmente, este listado ha sido actualizado por solicitud de las autoridades certificadoras ambientales considerando la evidencia generada sobre los impactos y que justifican, bajo sustento, su exclusión y, por lo tanto, no someterlos a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

Los proyectos incluidos en el SEIA del sector Agricultura, considerando los referidos por Midagri en su propuesta, son los siguientes:

<b>Sector Agricultura</b>
<p><b>Irrigaciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Proyectos de irrigación:<ul style="list-style-type: none"><li>* Con infraestructura hidráulica mayor que comprenden obras de almacenamiento (presas) de alturas mayores a 10 m siempre que la capacidad de almacenamiento sea mayor a 3 MMC (Millones de Metros Cúbicos).</li><li>* Con infraestructura hidráulica menor que comprenden al menos una de las siguientes condiciones:<ul style="list-style-type: none"><li>» Obras de captación y/o conducción, cuyos caudales sean mayores a 2 m<sup>3</sup>/s.</li><li>» Obras de agua subterránea cuyos caudales utilizados para el riego sean mayores a 0,06 m<sup>3</sup>/s.</li></ul></li></ul></li><li>• Proyectos de recarga de acuíferos que optimice la gestión hídrica en el sector agrario a excepción de los proyectos de siembra y cosecha de agua</li><li>• Proyectos de drenaje y desalinización de suelos para la recuperación y/o ampliación de la frontera agrícola en superficies mayores a diez (10) hectáreas</li></ul> <p><b>Producción y transformación forestal</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Molienda, picado, pelado, chancado y otros procesos aplicados a hojas, flores, frutos, vainas, raíces, resinas y otros productos forestales.</li><li>• Extracción y concentración de caucho o jebe natural, oje, leche capsí, y otras gomas y resinas naturales forestales de uso industrial.</li><li>• Proyectos de forestación y/o reforestación.</li><li>• Desarrollo de actividades forestales en suelos frágiles o cubiertos de bosque de protección.</li><li>• Introducción de especies exóticas de flora silvestre terrestre con fines comerciales.</li><li>• Establecimiento de zoológicos, centros de rescate de fauna silvestre y centro de custodia temporal.</li><li>• Concesiones forestales maderables y no maderables (otros productos del bosque, ecoturismo, conservación), manejo de fauna silvestre y autorizaciones en bosque seco.</li><li>• Proyectos para el manejo y aprovechamiento de bosques en comunidades nativas y campesinas.</li><li>• Transformación primaria de la madera.</li><li>• Proyectos de repoblamiento de camélidos sudamericanos silvestres</li></ul>

### **Proyectos de inversión del sector agrario no sujetos al SEIA**

Los proyectos de competencia del sector agrario que no se encuentran en el listado de inclusión de proyectos del SEIA están obligados a presentar un instrumento de gestión ambiental complementario denominado Informe de gestión ambiental, que tiene carácter de declaración jurada.

Hasta aquí es claro que no es necesaria una modificación legal para excluir proyectos del ámbito del SEIA ya que esto se realiza a través de procesos de actualización del listado de inclusión de proyectos del SEIA. Sin perjuicio de ello, aun los proyectos del sector agrario que no están incluidos en el listado, deben presentar un instrumento de gestión ambiental complementario y someterse a un proceso de revisión, conforme lo regulado en el marco sectorial agrario.

Sector	Instrumento de gestión ambiental complementario	Descripción	Base legal
Agricultura	Informe de gestión ambiental (IGA)	Para proyectos de inversión no comprendidos en el SEIA, es decir, aquellos que no se encuentren en el listado en el Anexo II del Reglamento de la Ley del SEIA y sus actualizaciones. Tiene carácter de declaración jurada.	Numeral 9.3 del artículo 9 del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, aprobado por Decreto Supremo 019-2012-AG.

Eso significa que proyectos como los de siembra y cosecha de agua para la recarga de acuíferos que optimicen la gestión hídrica en el sector agrario, por no estar considerados en el listado de inclusión de proyectos del SEIA, requieren presentar un instrumento de gestión complementario. Esto es, el Informe de gestión ambiental, regulado en su Reglamento de Gestión Ambiental aprobado por Decreto Supremo 019-2012-AG, cuyo plazo para ser evaluado es de 30 días hábiles desde su presentación.

A nuestra consideración, este instrumento no es el más idóneo para presentar actividades y evaluar los impactos ambientales de proyectos que no generan impactos negativos en términos de contenido y de procedimiento de aprobación. Sin embargo, su regulación corresponde al propio Midagri, por medio de una modificación o actualización de su Reglamento de Gestión Ambiental y no a través de una modificación legal.

	EIA-D	EIA-SD	DIA	IGA
<b>Ámbito de aplicación</b>	Proyectos que generan impactos ambientales negativos significativos	Proyectos que generan impactos ambientales moderados	Proyectos que generan impactos ambientales no significativos	Proyectos no comprendidos en el ámbito del SEIA
<b>Plazo</b>	120 días hábiles	90 días hábiles	40 días hábiles	30 días hábiles
<b>Autoridad</b>	Senace	Midagri (DGAAA)	Midagri (DGAAA)	Midagri (DGAAA)

### 3.3.2. Sobre la regulación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental en el sector agrario

El Midagri es la autoridad ambiental competente en materia de evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión del sector Agricultura cuando estos requieran una declaración de impacto ambiental o un estudio de impacto ambiental semidetallado. Sin embargo, cuando se requiera un estudio de impacto ambiental detallado, sus respectivas actualizaciones o se solicite la clasificación, el Senace es la autoridad ambiental competente.



El Midagri rige sus procedimientos de evaluación de impacto ambiental por su Reglamento de Gestión Ambiental aprobado mediante Decreto Supremo 019-2012-AG, en este regula el proceso de evaluación de los informes de gestión ambiental aplicables para los proyectos no incluidos en el ámbito del SEIA. Como ya lo mencionamos, consideramos necesaria la optimización de este procedimiento de manera que sea expeditivo y proporcional con las características de las actividades que se evalúan.

Así, por ejemplo, se presentaron dos iniciativas orientadas a mejorar el procedimiento de evaluación de los mencionados instrumentos de gestión complementarios en los últimos años. El proyecto de Reglamento de Protección y Gestión Ambiental del Sector Agricultura y Riego, publicado por Resolución Ministerial 446-2018-MINAGRI, ha contemplado la elaboración de otro instrumento de gestión ambiental complementario a los ya existentes, la Ficha técnica ambiental (FTA), que aplicaría a los proyectos que no causen impactos ambientales negativos significativos y no se encuentren en el listado de proyectos del SEIA. Este IGA complementario sería de aprobación automática desde el momento de su presentación y tendría el carácter de declaración jurada, siendo el titular del proyecto y el profesional o consultora ambiental los responsables de la información que consignen.

De igual modo, mediante la Resolución Ministerial 231-2019-MINAGRI se prepublicó el proyecto normativo "Ficha técnica ambiental para los proyectos de inversión de siembra y cosecha de agua". Es preciso indicar que en los considerandos de la Resolución Ministerial 231-2019-MINAGRI se establece que mediante informe 369-2019-MINAM/VMGA/DGPIGA se indicó que los proyectos de siembra y cosecha de agua no generarían impactos ambientales negativos de carácter significativo y, por consiguiente, no requieren de certificación ambiental.

Por ello, este proyecto de Decreto Supremo crea el procedimiento administrativo denominado Ficha técnica ambiental para los proyectos de inversión de siembra y cosecha de agua para las siguientes actividades:

- Qochas construidas con diques de tierra y rocas que no sobrepasan los tres metros de altura.
- Construcción de zanjas de infiltración con herramientas manuales.
- Reforestación y forestación para fines de servicio hidrológico con especies forestales nativas.
- Revegetación y conservación de praderas altoandinas degradadas, empleando especies herbáceas nativas para fines de servicio hidrológico.
- Conservación de bofedales degradados o en riesgo de serlo.
- Restauración y construcción de amunas.
- Restauración y construcción de terrazas de absorción y/o de formación lenta.
- Restauración y construcción de diques para control de cárcavas.
- Construcción y/o rehabilitación de andenes.

Estas propuestas normativas tienen por finalidad sustituir el IGA por la Ficha técnica ambiental.

	<b>IGA</b>	<b>FTA</b>
<b>Contenido básico</b>	Contienen sin carácter limitativo: El nombre del proyecto El marco legal, el objetivo y metas a ejecutar por el proyecto Los beneficios del proyecto Tiempo de ejecución de la obra y beneficiarios del proyecto Descripción del proyecto, breve descripción de la línea base ambiental identificación y evaluación de impactos ambientales Plan de manejo ambiental (programa de prevención, control y/o mitigación ambiental) Manejo de residuos sólidos y efluentes Medidas de contingencia y relaciones comunitarias Participación ciudadana Plan de cierre y Plan de seguimiento y control Conclusiones y recomendaciones	Contienen la siguiente información: Datos generales (titular del proyecto, profesional responsable de la elaboración) Descripción del proyecto de inversión (datos generales, características y descripción de las actividades a desarrollar) Breve descripción Existencia de restos arqueológicos Identificación de impactos y medidas de prevención Manejo de residuos sólidos Mecanismo de difusión o participación Cronograma de ejecución Presupuesto Obligaciones ambientales generales Obligaciones ambientales específicas
<b>Aprobación</b>	Treinta días hábiles de presentado	Aprobación automática

### 3.3.3. Sobre la agenda pendiente para la promoción de proyectos del sector agrario excluidos del SEIA

Considerando lo expuesto, es claro para la SPDA que es necesario actualizar el reglamento de gestión ambiental sectorial de Midagri, a fin de optimizar la regulación de su instrumento de gestión ambiental complementario y de incluir en este proceso de revisión y análisis, la evidencia que determinaría la no inclusión de determinados proyectos de inversión en el ámbito de SEIA.

A la fecha existen dos procesos de revisión de proyectos de reglamento inconclusos. Si bien no han sido aprobados tampoco se han transparentado activamente los motivos para no hacerlo.

## **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **4.1. Respetto de la propuesta de suspensión del procedimiento administrativo para la emisión de la opinión vinculante**

- La propuesta de modificar el artículo 50 del TUO de la LPAG carece de un diagnóstico correcto que permita concluir que una solución al problema público de la demora en la evaluación de procedimientos administrativos es la suspensión de estos procedimientos.
- La modificación del artículo 50 del TUO de la LPAG, tal y como se ha planteado, no ayudaría a resolver la dilación en la evaluación de procedimientos administrativos ya que, en el fondo,

mantiene el problema de no tener una resolución a tiempo, considerando que la suspensión del procedimiento tampoco le da una resolución a la solicitud del administrado.

- La propuesta normativa no ha desarrollado lo que implica la suspensión de procedimientos administrativos, lo que a priori podría entenderse como la suspensión de todos los actos procesales, incluso aquellos que no se encuentren ligados a la remisión de información o resoluciones por parte de otras entidades.
- Establecer una medida de carácter temporal a un problema que podría tener causas de orden de gestión pública no sería estratégico ya que tales problemas requieren de medidas que puedan ser sostenidas en el tiempo, por lo cual no consideramos que esta modificación a la LPAG sea adecuada y resolutive.

#### **4.2. Respetto de la propuesta de suspensión temporal de los estudios de cobertura vegetal**

- La propuesta de suspender temporalmente la exigibilidad de los estudios de cobertura vegetal en el procedimiento de CTCUM supone un riesgoso retroceso en los avances de adecuación del marco regulatorio para el ordenamiento del territorio y el otorgamiento de derechos sobre la tierra a los fines de la LFFS, puesto que permitirá que factores como la presencia de bosques y su estadio de desarrollo no sea considerados en los procesos de asignación de la clasificación por uso mayor de los suelos. Eliminar el análisis de la cobertura vegetal derivará en que se puedan categorizar erróneamente como tierras con capacidad de uso mayor para cultivos en limpio, permanentes o pastos zonas que presentan bosques maduros y que deberían ser categorizadas como uso mayor forestal o de protección, con el riesgo latente de deforestación, degradación y cambio de uso.
- La propuesta de modificatoria de la LFFS puede convertirse en un incentivo perverso para la deforestación de áreas con bosques, que bajo una evaluación de la cobertura vegetal tendrían el potencial de ser consideradas con capacidad de uso mayor forestal o de protección. Al excluirse los bosques en la evaluación de CTCUM, se podrá favorecer el otorgamiento de derechos de titularidad sobre el suelo, específicamente en los procesos de titulación de predios rurales.
- La referida propuesta normativa vulnera los compromisos climáticos internacionales del Estado peruano vinculados a la DCI entre Perú, Noruega, Alemania y Reino Unido por dos razones: primero, la adecuación del RCTCUM a los principios y finalidades de la LFFS es un hito establecido en el Entregable 1 componente 3 del Plan de implementación de la DCI y; segundo, el objetivo 1 del Plan de implementación de la fase 2 (2020 al 2025) es contribuir a la reducción de la deforestación en los departamentos amazónicos, para lo cual es indispensable que los bosques y las tierras con capacidad de uso mayor forestal y de protección sean visibilizadas para su protección en los procedimientos de ZE, ZFF y de saneamiento físico legal de la propiedad agraria. Por tanto, es fundamental que se implemente la “Guía metodológica para el estudio de levantamiento de la cobertura vegetal (bosques) para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor”.
- La propuesta de modificar la LFFS para suspender temporalmente la exigibilidad de los estudios de cobertura vegetal en el procedimiento no presenta un análisis adecuado de las causas que estarían impidiendo la aplicación de la “Guía metodológica para el estudio de levantamiento de la cobertura vegetal (bosques) para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor”, aprobada mediante Resolución de Dirección Ejecutiva 278-2022-MIDA-GRI-SERFOR-DE y que estarían generando demoras en la aprobación de los procedimientos de CTCUM y de otros que dependen de este, como la ZEE, la ZF y el saneamiento físico legal de la propiedad rural. Asimismo, no detalla cuáles son las autoridades regionales forestales que presentan estas dificultades y cuáles son los retos específicos para cada una de ellas.

Por tanto, no se ha justificado desde una perspectiva de gestión que la suspensión sea una solución sostenible y que no genere riesgos de daño al patrimonio forestal.

#### **4.3. Respeto de la propuesta de exoneración de la evaluación de proyectos de inversión del sector agropecuario**

- El ente rector del SEIA es el Minam, que entre sus competencias dicta normas para asegurar el correcto funcionamiento del sistema en cumplimiento de los principios que rigen el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Las autoridades sectoriales, como el Midagri, son quienes regulan los procedimientos en el ámbito de sus competencias.
- La percepción de que los procedimientos de evaluación de impacto ambiental desincentivan inversiones es errónea. La evaluación de impacto ambiental es un proceso técnico, participativo y exhaustivo cuya finalidad es asegurar la adecuada gestión de impactos proyectados a través de metodologías empíricas y no empíricas.
- No incluir los proyectos de inversión en el SEIA es determinado por el Midagri en coordinación con el Minam. No incluirlos no los exceptúa de someterse a un procedimiento de evaluación. En el sector agrario, deben solicitar la aprobación de un Informe de gestión ambiental. Aunque no se les imponga procesos de evaluación de impacto ambiental, el recojo de información de la actividad y la implementación de espacios de difusión y participación, en la medida de lo posible, contribuyen a la sostenibilidad de los proyectos.
- Consideramos que la optimización y simplificación de los procedimientos de aprobación de los Informes de gestión ambiental es necesaria. Esta es una tarea del Midagri y de los esfuerzos para actualizar su marco regulatorio ambiental, aprobado hace 11 años sin someterse a un proceso de modificación alguno.

## **V. ANEXO: FUENTE NORMATIVA REVISADA**

- Constitución Política del Perú.
- Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.
- Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Ley 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- Ley 31145, Ley de saneamiento físico legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales.
- Decreto Supremo 087-2004-PCM, que aprueba el Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (ZEE).
- Decreto Supremo 008-2005-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Decreto Supremo 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Decreto Supremo 019-2012-MINAGRI, que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario.
- Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI, que aprueba el Reglamento de Clasificación de Tierras por su capacidad de uso mayor.
- Resolución Ministerial 157-2011-MINAM, que aprueba la primera actualización del listado de inclusión de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

- Resolución Ministerial 0141-2022-MIDAGRI, que dispuso la publicación del proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario y de Riego.
- Resolución de Dirección Ejecutiva D000278 -2022-MIDAGRI-SERFOR-DE, que aprueba la Guía metodológica para el estudio de levantamiento de la cobertura vegetal (bosques) para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor.





**SPDA**

[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)

(511) 612 4700

[info@spda.org.pe](mailto:info@spda.org.pe)

Prolongación Arenales 437,  
San Isidro, Lima - Perú