Proyecto de Ley N° 7852/2023

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
15 MAYO 2024
RECIBIDO
Hora: 10:03 AM

LEY QUE PROMUEVE LA CONSERVACIÓN AMBIENTAL MEDIANTE LA INAFECTACIÓN DEL PAGO DE IMPUESTO PREDIAL

El congresista de la República **Arturo Alegría García**, que suscribe como integrante del Grupo Parlamentario de Fuerza Popular, en uso de las facultades que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22, literal c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA CONSERVACIÓN AMBIENTAL MEDIANTE LA INAFECTACIÓN DEL PAGO DE IMPUESTO PREDIAL

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N.° 776

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto incluir a los predios que hayan sido reconocidos como Áreas de Conservación Privada dentro de los sujetos inafectos al pago de impuesto predial, con la finalidad de que los titulares de estas áreas puedan contar con mas recursos para asegurar la continuidad de su labor de protección y conservación de los ecosistemas.

Artículo 2.- Modificación del artículo 17 del Decreto Legislativo N.° 776, Ley de Tributación Municipal

Artículo 17.- Están inafectos del pago del impuesto, los predios de propiedad de:

[...]

m) Los predios de titularidad de personas naturales y/o jurídicas, que hayan sido reconocidos como Áreas de Conservación Privada por el Ministerio del Ambiente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N.° 26834, siempre y cuando tales predios tengan vigente este reconocimiento.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/05/2024 09:34:29-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **16** de **mayo** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7852/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA; Y**
2. **PUEBLOS ANDINOS, AMAZONICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LA ARQUITECTURA CONVENCIONAL Y CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE[1]

El derecho a un medio ambiente sano encuentra su respaldo a nivel interamericano en el Protocolo de San Salvador, suscrito por los estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, veamos:

> Artículo 11.- Derecho a un Medio Ambiente Sano
> 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
> 2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Podemos ver que de este artículo se desprende el derecho que las personas tenemos de vivir en un medio ambiente sano y por otro lado se establece también la obligación del Estado para proteger, preservar y mejorar el ambiente, de tal forma que nos encontramos frente a una obligación especifica por parte del aparato estatal con la finalidad de generar las condiciones necesarias para que los ciudadanos podamos vivir en un ambiente sano y equilibrado.

Hay un gran consenso en el derecho internacional sobre la estrecha vinculación entre derechos humanos y medio ambiente, tal es así, que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha emitido la Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia, en ella la Corte inicia su argumentación con esta frase:

> Esta opinión constituye una de las primeras oportunidades de este Tribunal para referirse, de manera extendida, sobre las obligaciones estatales que surgen de la necesidad de protección del medio ambiente bajo la Convención Americana (supra par. 23).

Específicamente sobre la interrelación, la Corte IDH, establece:

> 47. Esta Corte ha reconocido la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos. Asimismo, el preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante "Protocolo de San Salvador"), resalta la estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales -que incluye el derecho a un medio ambiente sano - y la de los derechos civiles y políticos, e indica que las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros.

---

[1] El desarrollo teórico de la presente exposición de motivos es de autoría personal y se encuentran recogidos en los Proyectos de Ley N.°s 6474/2023/CR, 3934/2022/CR, 2404/2021/CR. https://www.congreso.gob.pe/congresistas2021/LuisAlegria/laborlegislativa/proyectos-ley/

Queda absolutamente claro la relación existente entre protección al medio ambiente y el afianzamiento de otros derechos humanos, sigamos con las opiniones bastante ilustrativas de la alta corte de Derechos Humanos del continente, manifiesta:

> 49. Por su parte, la Comisión Interamericana ha resaltado que varios derechos de rango fundamental requieren, como una precondición necesaria para su ejercicio, una calidad medioambiental mínima, y se ven afectados en forma profunda por la degradación de los recursos naturales. En el mismo sentido, la Asamblea General de la OEA ha reconocido la estrecha relación entre la protección al medio ambiente y los derechos humanos (supra párr. 22) y destacado que el cambio climático produce efectos adversos en el disfrute de los derechos humanos.

Siguiendo la lógica desarrollada por la Corte IDH, en la misma Opinión Consultiva que citamos, este alto tribunal de Derechos Humanos establece cuales son los derechos fundamentales que pueden ser afectados si es que los Estados no generan mecanismos que afiancen la protección ambiental, dice la Corte:

> 64. Ahora bien, además del derecho a un medio ambiente sano, como se mencionó previamente, los daños ambientales pueden afectar todos los derechos humanos, en el sentido de que el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio. Sin embargo, algunos derechos humanos son más susceptibles que otros a determinados tipos de daño ambiental (supra párrs. 47 a 55). Los derechos especialmente vinculados al medio ambiente se han clasificado en dos grupos: i) los derechos cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación del medio ambiente, también identificados como derechos sustantivos (por ejemplo, los derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud o a la propiedad), y ii) los derechos cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales, también identificados como derechos de procedimiento (tales como derechos a la libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo).

No queda duda de la estrecha relación que existe entre proteger el medio ambiente y la efectivización de los derechos humanos, el alto tribunal precisó una diferenciación entre derechos sustantivos y derechos de procedimiento, tal y cual se puede apreciar en el párrafo precedente que se cita, en ese sentido, creemos que la degradación ambiental afecta la concreción absoluta de derechos tan fundamentales como el derecho a la vida o el derecho a la salud, pero que también, por otro lado, afecta derechos como los de participación en la toma de decisiones.

La protección del ambiente y el derecho a que los seres humanos podamos habitar un medio ambiente sano es de larga data, en ese sentido, uno de los primeros instrumentos internacionales para obligar a los estados a hacerlo es la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano[2], en ella se establece diversos principios, pero para los fines que aquí buscamos, conviene citar el principio 11, que dispone:

> Las políticas ambientales de todos los Estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo y no deberían menoscabar ese potencial ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos, y los Estados y las organizaciones internacionales deberían tomar las disposiciones pertinentes con miras a llegar a un acuerdo para hacer frente a las consecuencias

[2] Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, junio 1972.

económicas que pudieran resultar, en los planos nacional e internacional, de la aplicación de medidas ambientales.

Esta declaración fue aprobada hace 50 años, y nótese que este principio hace un llamado de atención importante, y es el referido a que los estados, en su legítimo ejercicio de soberanía, y en su obligación de buscar el crecimiento económico de cada uno de sus países no deben generar consecuencias negativas sobre el ambiente, es un primer llamado a lo que años más tarde conoceremos como desarrollo sostenible.

En el año 1984 se reunió la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y en el año 1987 emitieron su informe denominado "Nuestro futuro común", este informe formuló tres importantes objetivos:

1.Examinar los temas críticos de desarrollo y medio ambiente y formular propuestas realistas al respecto.
2.Proponer nuevas formas de cooperación internacional capaces de influir en la formulación de las políticas sobre temas de desarrollo y medio ambiente con el fin de obtener los cambios requeridos.
3.Promover los niveles de comprensión y compromiso de individuos, organizaciones, empresas, institutos y gobiernos.

Es en este momento, en el cual se empieza a hablar del concepto de desarrollo sostenible, entendido como la capacidad de los estados para generar desarrollo a las generaciones presentes, sin comprometer el desarrollo de las futuras generaciones.

En otro momento, la Declaración de Rio sobre Medio Ambiente y Desarrollo[3], continúa estableciendo principios buscando la armonía entre crecimiento y defensa del ambiente:

PRINCIPIO 1
Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
PRINCIPIO 4
A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

Nótese que, en esta declaración, se ratifica el concepto de desarrollo sostenible, y nos hace una exigencia sobre la necesidad de que, en la búsqueda del desarrollo de los pueblos, la protección ambiental debe encontrarse como eje fundamental.

Entre otras declaraciones, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible[4], deja absolutamente claro que el mundo de hoy se sustenta en tres pilares, a saber, lo económico, lo social y lo ambiental.

La reciente sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Habitantes de La Oroya versus Perú[5] establece de manera muy ilustrativa lo siguiente:

---

[3] Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Rio de Janeiro, junio de 1992.
[4] Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

> 117. Adicionalmente, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas reconoció al derecho a un ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano, y que dicho derecho se encuentra relacionado con otros derechos y el derecho internacional vigente. Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos ha establecido que los Estados deben adoptar políticas para el disfrute del derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, en particular con respecto a la biodiversidad y los ecosistemas. En un sentido similar, la Corte nota que el Relator Especial sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente ha desarrollado los Principios Marco sobre Derechos Humanos y el Medio Ambiente, el cual reconoce la obligación de los Estados de "garantizar un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible con el fin de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos" así como de "respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos con el fin de garantizar un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.

Nuevamente, la Corte IDH impone una obligación a los estados para que adopten políticas orientadas a asegurar el derecho de los ciudadanos a vivir en un ambiente sano.

A nivel nacional, también nuestro garante de la Constitución, el Tribunal Constitucional, se ha manifestado en reiterada y evolutiva jurisprudencia, sobre el derecho a vivir en un medio ambiente sano.

Nuestra Constitución Política le ha dado al derecho a vivir en un ambiente sano, la categoría de derecho fundamental, en ese sentido, el estado tiene una obligación para con los ciudadanos de efectivizar dicho derecho. Establece la Constitución lo siguiente:

> 2. Toda persona tiene derecho:
> (...)
> 22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

En cuanto al contenido constitucionalmente protegido de este derecho, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en el Exp. 0048-2004-PI/TC, en los siguientes términos:

> El contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos, a saber: 1) el derecho a gozar de ese medio ambiente y 2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve.

Podemos apreciar que, del contenido, se desprende que tiene 2 elementos basilares, gozar del ambiente sano, pero también el de que ese ambiente sano se mantenga, y es ahí, en este segundo punto, en el cual el Estado desarrolla un papel fundamental, pues, debe generar las condiciones (sociales, económicas, marco legal) tendientes a la protección del medio ambiente para las generaciones venideras.

En relación a la política nacional ambiental del Estado, la carta magna también establece una disposición, a saber:

---

[5] Sentencia del 27 de noviembre de 2023 (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

Art. 67.- Política Nacional Ambiental
El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos.

El Tribunal Constitucional desarrolla también esta disposición, y lo hace en los siguientes términos (estableciendo una interpretación sistemática y armónica del ordenamiento):

> 31. El artículo 67° de la Constitución establece la obligación perentoria del Estado de instituir la política nacional del ambiente. Ello implica un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar o promover, con el fin de preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo.
> (...)
> 33. En consecuencia, de una interpretación sistemática del artículo 2°, inciso 22) y de los artículos 66° y 67° de la Constitución, se concluye que una manifestación concreta del derecho de toda persona a disfrutar de un entorno ambiental idóneo para el desarrollo de su existencia, es el reconocimiento de que los recursos naturales -especialmente los no renovables- en tanto patrimonio de la Nación, deben ser objeto de un aprovechamiento razonable y sostenible, y los beneficios resultantes de tal aprovechamiento deben ser a favor de la colectividad en general, correspondiendo al Estado el deber de promover las políticas adecuadas a tal efecto.

Con toda esta argumentación, tenemos la certeza de que existen mandatos constitucionales sobre la obligación estatal de establecer políticas públicas y normas legales que permitan: la conservación ambiental, así como el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN EL PERÚ

En el Perú existen 246 áreas naturales protegidas, de las cuales 138 son áreas de conservación privadas, 11 se encuentran en la región San Martin[6].

En cuanto a las áreas de conservación regional, en el país existen 32, 2 se encuentran en la región San Martin, a saber, Cordillera Escalera y Bosques de Shuntè y Mishollo.

Y, las áreas de conservación nacional son 76 de administración nacional, de las cuales 3 se encuentran en la región San Martin, a saber, Parque Nacional del rio Abiseo, Parque Nacional Cordillera Azul y Bosque de Protección Alto Mayo.

El máximo intérprete de la constitución en nuestro país se encargó de desarrollar el concepto de las Áreas Naturales Protegidas, pero no solo eso, sino que el Tribunal hace una fundamentación de la necesidad de la existencia de las mismas, dice el Tribunal:

> 4. Las áreas naturales protegidas son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional que se encuentran reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado. Dicha condición surge por su importancia para la conservación de la diversidad biológica y demás valores asociados con el interés cultural, paisajístico y científico, amén de su contribución al desarrollo sostenible del país. La declaración de área natural protegida implica su constitución como patrimonio de la nación y que sea objeto de dominio público, lo

[6] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1902693/4340-listado-oficial-anp-18-01-2024.pdf

que genera que la propiedad no puede ser transferida a particulares. En ese orden de ideas, la declaración de área natural tiene por propósitos:

a) Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos dentro de áreas suficientemente extensas y representativas de cada una de las unidades ecológicas del país; mantener muestras de los distintos tipos de comunidad natural, paisajes y formas fisiográficas, en especial de aquellos que representen la diversidad única y distintiva del país; evitar la extinción de especies de flora y fauna, en especial aquellas de distribución restringida o amenazadas, así como impedir la pérdida de la diversidad genética; mantener y manejar los recursos de la flora silvestre, de modo que aseguren una producción estable sostenible; manejar los recursos de la fauna, incluidos los recursos hidrobiológicos, para la producción de alimentos y como base de actividades económicas, incluyendo las recreativas y deportivas.
b) Mantener la base de recursos, incluyendo los genéticos, que permita desarrollar opciones para mejorar los sistemas productivos, encontrar adaptaciones frente a eventuales cambios climáticos perniciosos y servir de sustento para investigaciones científicas, tecnológicas e industriales; e igualmente en lo relativo a las condiciones funcionales de las cuencas hidrográficas, de modo que se asegure la captación, flujo y calidad de las aguas, y se controle la erosión y sedimentación; proporcionar medios y oportunidades para actividades educativas, así como para el desarrollo de la investigación científicas; proporcionar oportunidades para el monitoreo del estado del ambiente, oportunidades para la recreación y el esparcimiento al aire libre, así como para un desarrollo turístico basado en las características naturales y culturales del país; mantener el entorno natural de los recursos culturales, arqueológicos e históricos ubicados en su interior; restaurar ecosistemas deteriorados.
c) Proteger, cuidar o mejorar sitios de reproducción o de refugio, rutas de migración, fuentes de agua o de alimento en épocas críticas, sitios frágiles, monumentos y sitios históricos en coordinación con las autoridades competentes; conservar formaciones geológicas y geomorfológicas, y asegurar la continuidad de los servicios ambientales que prestan[7].

De la cita precedente el Tribunal desarrolla una argumentación bastante sólida sobre la necesidad de la existencia de las Áreas Naturales Protegidas, refiere el tribunal que estas áreas existen para que en ellas se puedan mantener los procesos evolutivos naturales, así como asegurar la continuidad de los mismos con todos los componentes medio ambientales y de protección de ecosistemas que esto implica.

Veamos también que el Tribunal tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el peligro de enfrentar daños irreversibles en el medio ambiente si es que negamos la existencia de Áreas Naturales Protegidas, en la sentencia de un caso ambiental muy importante referido a la defensa de la Cordillera Escalera, el Tribunal dijo:

> Al respecto, debe considerarse que las ANP son creadas por decreto supremo, con la aprobación del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Agricultura, lo q implica una serie de procedimientos previos entre la región interesada en la protección especial de cierta área con el Ejecutivo. Pero el fundamento por el cual el argumento planteado por el demandante debe ceder es la relevante valoración que se debe hacer de una ANP y la profunda incidencia que una afectación grave en su entorno puede provocar en la sociedad. A ello cabría sumar las demás incidencias sociales que tal daño, de ser irreversible, generaría en la dinámica social, económica y cultural de la región. No es, entonces, un criterio temporal o cronológico el que brinda una respuesta satisfactoria en el presente caso, sino que debe preferirse un criterio más amplio y comprensivo de los elementos que

[7] Exp. 769-2002-AA/TC y otro.

significan la creación de una ANP. De lo contrario, la normativa consentiría incoherencias que importarían un gran costo para la legitimidad de la jurisdicción[8].

Ahora es el Ministerio del Ambiente quien crea las ANP, pero, el Tribunal Constitucional hace una advertencia muy importante sobre los futuros daños, irreversibles ellos, y que pueden generarse al no mantener Áreas Naturales Protegidas como espacios de protección de ecosistemas frágiles.

En nuestro país existe el Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas, documento elaborado por el Ministerio del Ambiente.

Si uno de nuestros objetivos es el desarrollo sostenible, resulta absolutamente necesario que determinadas áreas sean reservadas para ser conservadas en su estado natural, sin alteraciones producidas por el hombre, y estas sean áreas en las que la flora y fauna se encuentren en estado silvestre.

Resulta necesario establecer una definición de lo que es un Área Natural Protegida, y con ese propósito nos remitimos a lo que refiere la Ley 26834 Ley de Áreas Naturales Protegidas, que en su artículo 1 refiere que estas son:

> los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país.

Asimismo, el artículo 3 de la citada ley, establece que áreas naturales protegidas incluye no solo a las áreas de conservación regional, sino también a las áreas de conservación privadas.

Con la finalidad de establecer una definición de cada una de estas áreas, nos remitiremos al Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas, la cual establece en primer término sobre las áreas de conservación regional lo siguiente:

> Las ACR se establecen principalmente para conservar la diversidad biológica de interés regional y local, y mantener la continuidad de los procesos ecológicos esenciales y la prestación de los servicios ambientales que de ellos se deriven. Además, estos espacios pueden conservar valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, contribuyendo a fortalecer la identidad cultural del poblador en relación a su entorno, proteger zonas de agrobiodiversidad, promover actividades compatibles con los objetivos de conservación como la educación ambiental, la investigación aplicada y el turismo sostenible, entre otras.

Asimismo, sobre donde pueden asentarse las áreas de conservación regional, el Plan Director dispone:

> Las ACR deben ser establecidas, en principio en tierras del Estado y en sitios donde no se hayan otorgado derechos exclusivos y excluyentes y en su caso contar con el consentimiento de los poseedores de estos derechos. Esto incluye todo tipo de derecho real inclusive aquellos referidos a concesiones.

---

[8] Exp. 03343-2007-PA/TC

Las áreas de conservación regional, por su naturaleza son áreas que se encuentran administradas por el Estado, y corresponde a las Gobernaciones Regionales incorporar dentro de su estructura orgánica las oficinas que se encargaran del manejo institucional de las áreas de conservación regional.

EL ESPECIAL CASO DE LAS ACTUALMENTE LLAMADAS ÁREAS DE CONSERVACIÓN PRIVADA

Por otro lado, las Áreas de Conservación Privada, según el Plan Director, reflejan:

> una forma de promover y reforzar la participación ciudadana y el compromiso voluntario de la sociedad civil por participar directamente en la conservación del Patrimonio Natural del país; compromiso que se ve formalizado a través de un dispositivo legal emitido por el Estado.
> Las ACP se establecen de modo voluntario a iniciativa de los propietarios, individuales o comunales, que desean destinar sus tierras a la conservación de la naturaleza. En tal sentido se entiende como posibles solicitantes a i) Comunidades nativas o campesinas debidamente tituladas, y ii) Propietarios privados naturales o jurídicos que cuenten con títulos de propiedad del predio a reconocer.
> Asimismo, las áreas de conservación privada son una oportunidad para aquellas comunidades o propietarios privados que desean iniciar negocios bajo un enfoque de responsabilidad social y ambiental que promueve la conservación de un espacio natural. Actividades de turismo sostenible, aprovechamiento de recursos naturales renovables o pago por servicios ambientales pueden verse beneficiadas con el ACP.

Como bien dice el plan director, las Áreas de Conservación Privada son un mecanismo de participación ciudadana, pero sobre todo de compromiso voluntario para la conservación de ecosistemas naturales en nuestro país.

En el documento de trabajo 10 "Áreas de Conservación Privada" elaborado el año 2014 por el Servicio Nacional de Áreas Protegidas, se establece un tema que consideramos de vital importancia para la presentación de esta iniciativa, el carácter voluntario de la conservación ambiental por parte de organizaciones e individuos, dice este documento:

> Desde que el Estado aprobó la Ley de Áreas Naturales Protegidas en 1997 se inició una nueva etapa en la historia de la conservación voluntaria en el Perú. Por primera vez, el Estado incluyó una figura legal, denominada Área de Conservación Privada, que le permitía reconocer los esfuerzos de ciudadanos comprometidos a aportar un grano de arena a la conservación de nuestro patrimonio natural. Cuatro años más tarde llegaría el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas y con ello, quedó más claro el proceso que debía seguir cualquier individuo, comunidad u organización propietaria de un predio con valores para la conservación, para que sea reconocida como un Área Natural Protegida. Poco a poco, se fueron dando nuevas regulaciones que terminaron de dibujar el marco legal, mientras el Estado a través del Ministerio de Agricultura y luego mediante el Ministerio del Ambiente (MINAM), fueron reconociendo Áreas de Conservación Privada (ACP) en todo el país.

Nótese como el Sernanp reconoce el concepto "conservación voluntaria" a las Áreas de Conservación Privada, y esto es así porque en la práctica eso sucede, son predios privados que se destinan a ser conservados voluntariamente por ciudadanos u organizaciones que mantienen un compromiso con el ambiente y el desarrollo sostenible.

Ante lo dicho, salta una pregunta valida: ¿Por qué es necesaria la conservación voluntaria?, la respuesta es sencilla, pues, es necesaria porque es una herramienta que permite proteger especies, ecosistemas, bosques, etc., que no se encuentran protegidos y que la actividad de protección estatal no llega a ellos, es importante también porque permite involucrar a los ciudadanos en esta actividad.

Sobre esto, Conservamos por la naturaleza apunta algo muy ilustrativo sobre la necesidad de la conservación voluntaria y el Perú, dice:

> Los ciudadanos deberíamos tener la oportunidad en un país megadiverso como el Perú, para hacer de la conservación, el eje de nuestras carreras profesionales, emprendimientos y proyectos de vida. La conservación voluntaria cumple un rol clave en el mundo actual, ya que permite crear una cultura de conservación y hace más accesible la conservación a todos los ciudadanos[9].

La conservación voluntaria en el país es una realidad, y es una realidad gracias a los grandes esfuerzos de verdaderos guardianes de los bosques, quienes entregan su esfuerzo y su tiempo a realizar tareas de conservación para proteger el ambiente de todos los peruanos, este despacho considera que el nombre correcto debe ser Área de Conservación Voluntaria, para eso ya tenemos un proyecto de ley aprobado en comisión y que esperamos que con prontitud sea aprobado en el pleno del Congreso de la República, como lo hemos explicado en diversos proyectos de ley que hemos presentado, las Áreas de Conservación Privada tienen un gran problema de acceso a fuentes de financiamiento y ello se convierte en un gran problema para el mantenimiento de las áreas de conservación, tareas como patrullaje, defensa del área, monitoreo, tienen costos elevados y se necesita crear las condiciones para que estas áreas de conservación puedan obtener mecanismos de financiamiento, pero también para que puedan acceder a inafectaciones al pago de impuestos, en este caso específico, al pago del impuesto predial.

EL PRINCIPIO DE RESERVA TRIBUTARIA EN LA CONSTITUCIÓN Y LOS INCENTIVOS PARA CONSERVAR EL AMBIENTE

La potestad tributaria del estado es recogida por la Constitución Política en el artículo 76, que establece:

> Articulo 76.- Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

Este articulo desarrolla lo que se conoce como el principio de legalidad o reserva de ley en materia tributaria, esto es, el proceso formativo de la ley tributaria.

La doctrina estableció una finalidad fiscal de los tributos, esto es, la necesidad recaudatoria de los mismos, es bien sabido que a través de los tributos el Estado

[9] https://www.conservamospornaturaleza.org/noticia/avances-areas-conservacion-peru-acp/

financia sus actividades, pero, por otro lado, existen los llamados "fines extrafiscales", lo cual implica que también tienen una finalidad no recaudatoria. Existe una regla, y como toda regla, admite excepciones.

Uno de los instrumentos importantísimos para la creación de incentivos en materia ambiental, es el Convenio sobre Diversidad Biológica, el cual fue ratificado por el Perú en el año 1993, en él se dispone:

> Articulo 11.- Incentivos.
> Cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda, adoptará medidas económicas y socialmente idóneas que actúen como incentivos para la conservación y la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica.

Vemos que este Convenio le impone al Estado peruano, la obligación de adoptar medidas, entiéndase estas, como medidas de políticas públicas o legislativas con la finalidad de incentivar la conservación ambiental.

Asimismo, la Ley General del Ambiente, dispone:

> Artículo 36. De los instrumentos económicos.
> (...)
> 36.2. Conforme al marco normativo presupuestal y tributario del Estado, las entidades públicas de nivel nacional, sectorial, regional y local en el ejercicio y ámbito de sus respectivas funciones, incorporan instrumentos económicos, incluyendo los de carácter tributario, a fin de
> incentivar practicas ambientalmente adecuadas y el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales.

De todo lo anteriormente dicho, queda la certeza de que existe una obligación estatal para promover la conservación ambiental, y no nos queda duda, que dicha conservación es una tarea del sector público y del sector privado, por el lado del sector público es necesaria la creación de un marco jurídico (aun cuando existe, este es insuficiente) y por el lado del privado, se necesita la inversión de ellos en conservación, pero también consideramos que es de absoluta necesidad crear mecanismos que aminoren los costos de operación de las áreas de conservación, actualmente en la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Legislativo N.° 776, el artículo 17, que pretendemos modificar, establece cuales son los predios inafectos al pago de impuesto predial, siendo los siguientes:

> a. Predios del gobierno central, regionales y locales.
> b. Gobiernos extranjeros (embajadas, consulados, residencia de diplomáticos u oficinas dependientes de embajadas)
> c. Sociedades de beneficencia.
> d. Entidades Religiosas.
> e. Las entidades públicas destinadas a prestar servicios médicos asistenciales.
> f. Cuerpo General de Bomberos.
> g. Comunidades Campesinas y Nativas de la sierra y selva.
> h. Las universidades y centros educativos.
> i. Las concesiones de predios forestales del Estado dedicados al aprovechamiento forestal y de fauna silvestre en las plantaciones forestales.
> j. Predios de organizaciones políticas.
> k. Predios de personas con discapacidad.
> l. Predios de organizaciones sindicales.

Con nuestra propuesta de ley, pretendemos incorporar a las Áreas de Conservación Privada como sujetos inafectos contemplados en el artículo 17 del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal.

¿POR QUÉ ESTA LEY?

Porque una de las más grandes amenazas para la humanidad es el Cambio Climático, y sobre este fenómeno han tomado conciencia no solo los gobiernos y académicos, sino también el sector privado, empresarios de Sillicon Valley han asumido esta problemática como suya, entre todos, resaltan dos de los más grandes genios y visionarios de la modernidad, Jeffef Bezos y Bill Gates.

Bezos a través de su fundación Bezos Earth Fund anuncio hace algunos años un ambicioso plan para conservación del medio ambiente con la finalidad de combatir el cambio climático, Bezos indicó que invertiría 1000 millones de dólares en una década, el total del fondo estimado es de 10 mil millones de dólares.

Por su parte, Bill Gates, el multimillonario fundador de Microsoft también es otro de los referentes mundiales del sector privado que han asumido un compromiso militante para la conservación del medio ambiente y el combate al cambio climático. Gates, quien hace muy poco declaró que: *"El cambio climático tendrá efectos mucho peores que la pandemia"*, es lógicamente una profecía casi apocalíptica de Gates, quien además de filántropo es uno de los estudiosos más importantes en la actualidad sobre el fenómeno del cambio climático, pero también anuncio una inversión de 1000 millones de dólares destinado a este fin.

Pero, ¿Qué es el cambio climático? Una respuesta muy sencilla podría ser que es el aumento de la temperatura de la tierra producto de los gases de efecto invernadero.

¿Por qué se produjo este fenómeno? Otra respuesta sencilla es que en la actualidad (entendiendo como actualidad los últimos 200 años), la emisión de CO2 fue mayor por diversos motivos, uno de ellos, sin lugar a dudas es la revolución industrial, la cual conocemos como el gran momento de transformaciones económicas, esto es, de la forma en que los seres hemos desarrollado actividad comercial, pero también representó una alteración de los modos de producción, dando pase a la gran industria y con ello al uso de combustibles fósiles como medio para aumentar la producción y también la rentabilidad de la industria; todo este fenómeno trajo consigo lo que hoy conocemos como calentamiento global. Conservar es hacer frente a esta gran amenaza para la humanidad.

En nuestro país, el reporte del programa Cambio Climático y Bosques de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)[10] nos ofrece información importante sobre el estado de los bosques y la gran problemática de la deforestación en el país, refiere:

[10] https://dar.org.pe/peru-perdio-mas-de-200-mil-hectareas-de-bosque-solo-en-el-2020-la-tasa-mas-alta-de-los-ultimos-20-anos

> A mediados del 2020, el Ministerio del Ambiente (Minam) reportó una reducción de la deforestación en los bosques amazónicos en más del 28 % con respecto al año anterior, durante el aislamiento social obligatorio como medida preventiva frente a la COVID-19.
> Según el Programa Bosques, desde el 15 de marzo de 2020 (fecha en que se inició la emergencia nacional) hasta el 15 de mayo del mismo año, se identificó una deforestación acumulada de 7 119 ha de bosques, equivalente a 28.7 % menos de lo registrado en ese mismo periodo, durante el 2019 (9 981 hectáreas) según las Alertas Tempranas de Deforestación (ATD) reportadas.
> A partir de ahí, parecía suponer que la deforestación, durante todo el 2020, seguiría la misma tendencia a la baja que se había visto en los últimos años, sin embargo, según Geobosques del Minam, la pérdida de bosques alcanzó una tasa de 203 272 ha, siendo la cifra más alta en los últimos 20 años, superando así a la del 2019 en 54 846 ha.

Sobre la perdida de bosques disgregado por regiones, este informe nos dice lo siguiente:

> Entre el 2001 y 2020 se han perdido 2 636 585 ha, siendo los departamentos de Loreto, San Martín, Ucayali, Junín, Madre de Dios y Amazonas los que concentran más del 77 % de la pérdida de bosques del último año.

Ante toda esta problemática, es importante que empiece a tomarse a la conservación ambiental como un mecanismo de vital importancia para la protección del ambiente y sobre todo para concretizar políticas de desarrollo sostenible. En tal sentido, el Estado debe establecer necesariamente legislación y políticas públicas orientadas a fortalecer a las personas naturales o jurídicas que tratan de preservar de forma voluntaria nuestro ecosistema natural.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios.

Beneficios

Los beneficios que se obtendrán a la aprobación de este proyecto de ley se encuentran vinculados a la concretización del derecho a vivir en un ambiente sano. Las áreas de conservación cumplen un papel de vital importancia en la preservación de los ecosistemas, pues son las encargadas de frenar el deterioro ambiental que día a día se produce a raíz de los efectos generados por el cambio climático.

Pero también, las áreas de conservación son el pilar fundamental del desarrollo sostenible, pues en dichas áreas es bien sabido que el desarrollo de turismo sostenible es una de las principales actividades que generan ingresos.

De tal forma que este proyecto traerá consigo no solo beneficios de protección al ambiente que se vincula directamente con el derecho a disfrutar de un ambiente sano y equilibrado, y por otro lado permitirá que se generen mejores condiciones para turismo sostenible y otras actividades amigables con los ecosistemas frágiles. Asimismo, permite reconocer una realidad, que quienes buscan convertirse en

áreas de conservación, son ciudadanos u organizaciones voluntarias, esa es la principal razón para colocarlos como inafectos en el ámbito de aplicación del artículo 17 de la Ley de Tributación Municipal.

Costos

El estado peruano dejará de recaudar, pues, con la inafectación del pago del impuesto a los predios de titularidad de personas naturales y/o jurídicas, que hayan sido reconocidas como Áreas de Conservación Privada por el Ministerio del Ambiente y su reconocimiento se encuentre vigente, estas podrán utilizar el dinero que destinan para pagar el impuesto para conservar las ANP y así preservar el medio ambiente y poder evitar el cambio climático.Este proyecto se fundamenta en políticas extrafiscales, esto quiere decir, que su finalidad no es recaudatoria, sino que más bien, tiene por finalidad que se concretice el derecho que todos tenemos a vivir en un ambiente sano y equilibrado.

RELACIÓN DE LA PROPUESTA CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley guarda relación con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental

[...] institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centros poblados y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país.

> Con ese objetivo el Estado: (a) fortalecerá la institucionalidad de la gestión ambiental optimizando la coordinación entre la sociedad civil, la autoridad ambiental nacional, las sectoriales y los niveles de gestión descentralizada, en el marco de un sistema nacional de gestión ambiental; (b) promoverá la participación responsable e informada del sector privado y de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales y en la vigilancia de su cumplimiento, y fomentará una mayor conciencia ambiental; (c) promoverá el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino costeras así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio; (d) impulsará la aplicación de instrumentos de gestión ambiental, privilegiando los de prevención y producción limpias; (e) incorporará en las cuentas nacionales la valoración de la oferta de los recursos naturales y ambientales, la degradación ambiental y la internalización de los costos ambientales; (f) estimulará la inversión ambiental y la transferencia de tecnología para la generación de actividades industriales, mineras, de transporte, de saneamiento y de energía más limpias y competitivas, así como del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, la biotecnología, el biocomercio y el turismo; (g) promoverá y evaluará permanentemente el uso eficiente, la preservación y conservación del suelo, subsuelo, agua y aire, evitando las externalidades ambientales negativas; (h) reconocerá y defenderá el conocimiento y la cultura tradicionales indígenas, regulando su protección y registro, el acceso y la distribución de beneficios de los recursos genéticos; (i) promoverá el ordenamiento urbano, así como el manejo integrado de residuos urbanos e industriales que estimule su reducción, reuso y reciclaje; (j) fortalecerá la educación y la investigación ambiental; (k) implementará el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para asegurar la participación ciudadana, la coordinación multisectorial y el cumplimiento de las empresas de los criterios y condiciones de protección ambiental; (l) regulará la eliminación de la

contaminación sonora; (m) cumplirá los tratados internacionales en materia de gestión ambiental, así como facilitará la participación y el apoyo de la cooperación internacional para recuperar y mantener el equilibrio ecológico; y (n) desarrollará la Estrategia Nacional de Comercio y Ambiente.

34. Ordenamiento y gestión territorial

[...] se basará en el conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios. Para estos efectos entendemos el territorio como el espacio que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrollan relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre las personas y el entorno natural, en un marco legal e institucional; y en el que convergen los intereses, identidades y culturas de las poblaciones.

Con ese objetivo el Estado: [...] h.Fortalecerá las capacidades de gestión territorial en los diferentes niveles de gobierno, así como las instancias de la gestión integrada del territorio que permitan establecer controles, incentivos y demás mecanismos que contribuyan a prevenir, reducir, adaptar o revertir los efectos negativos del cambio climático y a remediar o compensar cuando sea el caso, los efectos negativos sobre los ecosistemas derivados de la ocupación y usos del territorio.[...]

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa propone modificar el artículo 17 del Decreto Legislativo N.° 776, Ley de Tributación Municipal en beneficio de las Áreas de Conservación Privada.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La presente iniciativa no cuenta con antecedentes legislativos similares.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: REVILLA VILLANUEVA Cesar Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2024 17:04:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2024 14:53:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MOYANO DELGADO Martha Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2024 16:59:55-050

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIZARZABURU LIZARZABURU Juan Carlos Martin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BARBARAN REYES Rosangella Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: VENTURA ANGEL Hector Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2024 17:06:29-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: OLIVOS MARTINEZ Leslie Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2024 09:18:46-0500