



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Comisión Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
12 OCT. 2016
RECIBIDO
Firma: [Signature] Hora: [Time] Registro N° 1100 [Initials]

Lima, 10 OCT. 2016

R-302

OFICIO N° 953 - 2016-MTC/02

12755

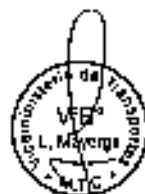
Señora
MARIA ELENA FORONDA FARRO
Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
CONGRESO DE LA REPUBLICA
Pasaje Simón Rodríguez - Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre - 3° Piso
Lima 01
Presente.-

CONGRESO DE LA REPUBLICA
AREA DE FRONTE DOCUMENTARIO
11 OCT 2016
RECIBIDO
Firma: [Signature] Hora: 16:45

Referencia : Oficio N° 029-2016-2017-CPAAyE-CR (E-245973-2016)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Señor Ministro, en atención al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología que preside, solicita opinión e información complementaria sobre el Proyecto de Ley N° 75/2016-CR, "Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional el desarrollo sostenible de la Provincia de Purús priorizando la conectividad terrestre".

Al respecto, se remite Informe N° 2623-2016-MTC/08 elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, el cual consolida las opiniones de las diferentes áreas del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.



Es propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

[Handwritten signature of Fiorella Molinelli Aristondo]

FIORELLA MOLINELLI ARISTONDO
Viceministra de Transportes

Adjunto: Lo Indicado
HR: E-245973-2016



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

A:

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

INFORME N° 2623-2016-MTC/08

007 13400
 Dirección General de Asesoría Jurídica
 06 OCT. 2016
 MESA DE PARTES
 EXP: E-271403-2016

- A : FIORELLA MOLINELLI ARISTONDO
 Viceministra de Transportes
- ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 75/2016-CR, "Ley que declara de necesidad pública y de preferente Interés nacional el desarrollo sostenible de la provincia de Purús priorizando la conectividad terrestre".
- REFERENCIA : a) Memorando N° 858-2016-MTC/12.08 del 15.09.2016 ✓
 b) Memorándum N° 436-2016-MTC/13 del 16.09.2016 ✓
 c) Memorándum N° 2578-2016-MTC/20 del 19.09.2016 ✓
 d) Memorándum N° 2567-2016-MTC/02.A.L.L.M.E ✓
 e) Memorando N° 1616-2016-MTC/16 del 26.09.2016 ✓
 f) Memorando N° 780-2016-MTC/21 del 27.09.2016 ✓
 g) Memorándum N° 2446-2016-MTC/15 del 03.10.2016 ✓
 h) Memorándum N° 1671-2016-MTC/04 del 04.10.2016 ✓

FECHA : Lima, 06 OCT. 2016

Me dirijo a usted, con relación al asunto, a fin de informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante Informe N° 1244-2012-MTC/08 del 05.06.2012, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, emitió opinión sobre el proyecto de Ley N° 1035/2011-CR, que proponía declarar de necesidad pública y prioritario Interés nacional la conectividad terrestre de la ciudad de Puerto Esperanza con la ciudad de Mazarí, por medio de una carretera o línea férrea. Proyecto de Ley similar al que consulta la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.
- 1.2 El Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, mediante Oficio N° 028-2016-2017-CPAAyE-CR con Hoja de Ruta N° E-245973-2016 del 08.09.2016, remite para opinión el Proyecto de Ley N° 75/2016-CR, "Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional el desarrollo sostenible de la provincia de Purús priorizando la conectividad terrestre", en adelante el Proyecto de Ley. El mismo proyecto que fuera enviado para opinión por la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, mediante Oficio N° 068-2016-2017-CTR/CR.
- 1.3 A través del Memorándum N° 840-2016-MTC/08 del 09.09.2016, se solicitó opinión sobre el Proyecto de Ley a PROVIAS Nacional, PROVIAS Descentralizado, Dirección de Aeronáutica Civil, Dirección General de Transporte Acuático, Dirección de Transporte Terrestre, Oficina General de Planeamiento y Presupuesto y la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales, en el marco de sus respectivas competencias, para la atención del requerimiento de la Comisión Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

- 1.4 La Dirección General de Aeronáutica Civil, mediante Memorándum N° 858-2016-MTC/12.08, remite el Informe N° 865-2016-MTC/12.08 de la Dirección de Regulación y Promoción.
- 1.5 La Dirección General de Transporte Acuático, mediante Memorándum N° 436-2016-MTC/13, en el cual informa que no tienen competencia para opinar sobre el citado Proyecto de Ley.
- 1.6 PROVIAS Nacional, remite el Memorándum N° 2578-2016-MTC/20.
- 1.7 El Asesor del Viceministerio de Transportes, mediante Memorándum N° 2567-2016-MTC/02-AL-LME, remite la Nota de Elevación N° 112-2016-MTC/16 de la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales y el Memorándum N° 1506-2016-MTC/04 de la Secretaría General.
- 1.8 La Dirección General de Asuntos Socio Ambientales, mediante Memorándum N° 1616-2016-MTC/16, remite el Informe Legal N° 294-2016-MTC/16.JES de la Abogada de dicha Dirección General, y el Informe N° 051-2016-MTC/16.03.CDMV de la Dirección de Gestión Social.
- 1.9 PROVIAS Descentralizado, mediante Memorando N° 780-2016-MTC/21, remite el Informe N° 284-2016-MTC/21.UGAL de la Unidad Gerencial de Asesoría Legal, y el Informe N° 218-2016-MTC/21.ASE de la Gerencia de la Unidad de Estudios.
- 1.10 La Dirección General de Transporte Terrestre mediante Memorándum N° 2446-2016-MTC/15, remite el Informe N° 821-2016-MTC/15.01 de la Dirección de Regulación y Normatividad, indicando que el Proyecto de Ley se encuentra fuera del ámbito de competencia de dicha Dirección General.

A la fecha, de la elaboración del presente Informe, no se cuenta con la opinión correspondiente de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto.

II. BASE LEGAL

- 2.1 Constitución Política del Perú.
- 2.2 Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República.
- 2.3 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).
- 2.4 Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- 2.5 Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.
- 2.6 Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- 2.7 Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.



- 2.8 Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- 2.9 Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre
- 2.10 Decreto Supremo N° 017-2007-MTC, Reglamento de Jerarquización Vial
- 2.11 Decreto Supremo N° 021-2007-MTC, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (ROF MTC).
- 2.12 Decreto Supremo N° 0008-2006-JUS – Aprueban Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

III. ANÁLISIS:

Del contenido del Proyecto de Ley

- 3.1 El Proyecto de Ley remitido por la Presidencia de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, propone declarar de "necesidad pública y de preferente interés nacional el desarrollo sostenible de la Provincia de Purús en la Región Ucayali, donde se priorice la conectividad terrestre entre Puerto Esperanza e Iñapari, garantizándose el respeto de las Áreas Naturales Protegidas y los derechos de las Comunidades Nativas, Comunidades Campesinas y Pueblos Originarios, de conformidad con la legislación vigente, a fin de solucionar el aislamiento en el que se encuentra esta Provincia, promoviendo la integración de su población al seno de la patria".
- 3.2 El artículo 2 del Proyecto de Ley faculta al Poder Ejecutivo a iniciar los estudios correspondientes, de acuerdo con la normatividad nacional y los convenios internacionales suscritos por el Perú, para que se efectúe la conectividad terrestre señalada en el numeral anterior.
- 3.3 Asimismo, se propone en el Proyecto de Ley, que se implemente los controles necesarios para garantizar la protección de la biodiversidad en la zona, así como la intangibilidad de los Parques Nacionales y demás Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

Del análisis de la Áreas

- 3.4 La Dirección de Regulación y Promoción de la Dirección General de Aeronáutica Civil, mediante Informe N° 865-2016-MTC/12.08, señala que casi todo el territorio de la provincia de Purús pertenece al Parque Nacional del Alto Purús, por lo que se debería considerar el impacto ecológico y ambiental que dicho proyecto carretero o ferroviario ocasionaría.
- 3.5 En relación a la conectividad terrestre de Puerto Esperanza (provincia de Purús) y la provincia de Tahuamanu, PROVIAS Nacional ha señalado en el Memorandum N° 2578-2016-MTC/20, que de acuerdo al Clasificador Nacional de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras - SINAC, solo se tiene proyectada la Red Departamental o Regional:
 - Ruta N° UC-106
Trayectoria: Pto. Esperanza – L.D. Madre de Dios (MD-104 a San Martín)



- Ruta N° MD-104
Trayectoria: Emp. PE-30 C (Inapari) – Bélgica – San Martín – L.D. Ucayali (UC-106 a Pto Esperanza)

A partir de dichos proyectos, sería posible ir desarrollándose de manera progresiva la conectividad terrestre entre Puerto Esperanza e Inapari.

3.6 La Dirección General de Asuntos Socio Ambientales señala en su Informe Legal N° 294-2016-MTC/16.JES e Informe N° 051-2016-MTC/16.03.CDMV, lo siguiente:

- El Parque Nacional Alto Purús, es un área natural protegida con carácter intangible. Por lo tanto no se permiten modificaciones ni transformaciones; por lo que para afectar su intangibilidad, se tendría que retirar su calidad de Parque Nacional.
- Asimismo, en dicho Parque Nacional, se ha reconocido a través del Decreto Supremo N° 040-2004-AG la presencia de poblaciones indígenas en situación de aislamiento voluntario y/o contacto inicial o esporádico, los cuales por sus características, se encuentran en situación de vulnerabilidad.
- Corresponde al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP, dirigir y establecer los criterios técnicos y administrativos para la conservación de las Áreas Naturales Protegidas. Específicamente entre sus funciones se encuentra la de emitir opinión sobre todos los proyectos normativos que involucren a las Áreas Naturales Protegidas y establecer los mecanismos de fiscalización y control, así como las infracciones y sanciones administrativas.
- La infraestructura vial en zona protegida tendría un impacto social y ambiental muy alto perdiéndose ecosistemas, alelos, culturas, entre otros aspectos que no podrían recuperarse.

3.7 La Gerencia de la Unidad de Estudios de PROVIAS Descentralizado en su Memorandum N° 1250-2016-MTC/21.UGE, remitido con el Memorando N° 780-2016-MTC/21 de PROVIAS Descentralizado, señala que no tienen en gestión ningún proyecto vial en la provincia de Purús, y que no posee competencia respecto a las acciones de conectividad terrestre que propone el Proyecto de Ley.

Del análisis de la Oficina General de Asesoría Jurídica

3.8 La Oficina General de Asesoría Jurídica, de acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones (en adelante, ROF del Ministerio), aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2007-MTC, tiene, entre otras, las siguientes funciones: I) Asesorar a la Alta Dirección en aspectos jurídicos relacionados con las actividades del sector; II) Absolver las consultas que en materia jurídica formule la Alta Dirección; III) Evaluar, formular y proponer disposiciones legales o reglamentarias sobre materias vinculadas al Sector que le encomiende la Alta Dirección.

En este marco, la evaluación que se realiza se basa en el análisis legal de la propuesta normativa; en tanto la fundamentación de los aspectos técnicos, regulatorios y de política son sustentados por la Dirección General de Aeronáutica Civil, PROVIAS Nacional y la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales según sus funciones previstas en el citado ROF del Ministerio.



- 3.9 En primer término, se advierte que el Proyecto de Ley es una iniciativa del Poder Legislativo, en ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú¹, en concordancia con el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República².
- 3.10 La priorización de los Proyectos de Inversión Pública (en adelante, PIP) corresponde al Titular o máxima autoridad de cada Entidad Pública, en el marco de las Políticas y Planes Sectoriales, así como los Planes de Desarrollo correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- 3.11 Por otro lado, la ejecución de un PIP obedece al cronograma de ejecución que se prevea en el Estudio de Preinversión que sustente la viabilidad del PIP, mas no a una disposición normativa como la propuesta; de lo contrario, ello podría originar el desfinanciamiento de otros PIP en ejecución.
- 3.12 El Proyecto de Ley N° 75/2016-CR no indica cuantitativamente los beneficios que se generarían con su aprobación, ni tampoco se señala cómo se va a realizar la implementación de la conectividad terrestre propuesta, sin generar costo en el presupuesto público; ni los estudios técnicos ni base de datos que sustenta la propuesta.
- 3.13 En el supuesto que el Proyecto de Ley N° 75/2016-CR sea aprobado, sin contar con el financiamiento correspondiente para llevar a cabo tales medidas, podría originar que los pliegos involucrados en su ejecución exijan una demanda adicional de recursos, lo cual podría afectar el Principio de Equilibrio Presupuestario, reconocido en el artículo 78º de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- 3.14 Por su parte, el artículo 3º del Proyecto de Ley establece que "se implementarán los sistemas de control necesarios para garantizar la protección de las biodiversidad en la zona, así como la intangibilidad de los Parques Nacionales y demás Áreas Naturales Protegidas por el Estado", esto constituiría una iniciativa de gasto, contradiciendo lo establecido en el artículo 79º de la Constitución Política del Perú y en el numeral 2 del artículo 76º Del Reglamento del Congreso, que restringen las iniciativas de los representantes ante el Congreso para crear y/o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.
- 3.15 En el ámbito del Proyecto de Ley, según el SINAC se ha planificado 2 rutas departamentales o regionales; por lo que de acuerdo a la Ley N° 27181 y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo 017-2007-MTC, las rutas departamentales son de competencia de los Gobiernos Regionales.



¹ "Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en los asuntos que les son propios los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley."

² "Artículo 76 - La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)
26. ...

Ni además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa: a) No pueden contener propuestas de creación o aumento de gasto público. Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto."

61



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

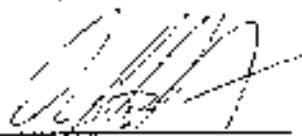
- 3.16 Mediante Decreto Supremo N° 040-2004-AG, se establecieron como áreas naturales protegidas, al Parque Nacional Alto Purús y a la Reserva Comunal Purús.
- 3.17 Mediante el Decreto Legislativo N° 1013, se creó como organismo adscrito al Ministerio del Ambiente, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, siendo dicha institución el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas que tiene entre sus funciones las siguientes:
- Emitir opinión previa vinculante a la autorización de actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales o a la habilitación de infraestructura en el caso de las Áreas naturales protegidas de administración nacional.
 - Emitir opinión sobre los proyectos normativos referidos a instrumentos de gestión ambiental, considerando las necesidades y objetivos de las áreas naturales protegidas.

IV. CONCLUSIONES

Por lo antes expuesto, esta Oficina General concluye lo siguiente, respecto del Proyecto de Ley N° 75/2016-CR:

- 4.1 La conectividad terrestre a que se refiere el Proyecto de Ley N° 75/2016-CR está contemplada a través de rutas departamentales según el SINAC, bajo competencia de los Gobiernos Regionales de Madre de Dios y Ucayali, al amparo de lo previsto por la Ley N° 27181 y su Reglamento; en tal sentido, no es competencia del Ministerio de Transportes y comunicaciones dichas rutas departamentales.
- 4.2 Finalmente, se recomienda contar la opinión del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por Estado – SERNANP, por ser el ente rector de Áreas Naturales Protegidas, como es el caso del Parque Nacional Alto Purús y la Reserva Comunal Purús.

Atentamente,



Carlos Roberto Carrasco Boza
Analista Legal

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.



NANCY ZEDANO MARTINEZ
Directora General (e)
Oficina General de Asesoría Jurídica