



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Despacho
Ministerial

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

42318

Lima, 23 FEB. 2017

OFICIO N° 111 -2017-MINAM/DM

Señora Congresista
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Lima.-



Referencia : Oficio P.O N° 736-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita la opinión del Ministerio del Ambiente sobre el Proyecto de Ley N° 0799/2016-CR, que propone la "Ley que declara de interés y necesidad pública el desarrollo de la provincia de Purús – Región Ucayali".

Al respecto, adjunto al presente el Informe N° 143-2017-MINAM/SG/OAJ, elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica, para conocimiento y fines correspondientes.

Sin otro particular, es propicia la ocasión para reiterarle las muestras de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,

Elsa Galarza Contreras
Ministra del Ambiente

**INFORME N° 143 -2017-MINAM/SG/OAJ**

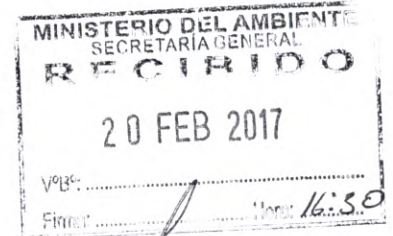
PARA : **Kitty Trinidad Guerrero**
Secretaria General

DE : **Richard Eduardo García Sabroso**
Director de la Oficina de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 799/2016-CR

REFERENCIA : a) Oficio P.O. N° 736-2016-2017/CDRGLMGE-CR
b) Oficio N° 021-2017-SERNANP-J
c) Memorando N° 64-2017-MINAM/DVMDERN

FECHA : San Isidro, **20 FEB. 2017**



Me dirijo a usted, con relación al documento a) de la referencia, por el cual la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión del Ministerio del Ambiente sobre el Proyecto de Ley N° 799/2016-CR, que propone la "Ley que declara de interés y necesidad pública el desarrollo de la provincia de Purús – región Ucayali".

Al respecto, informo a su Despacho lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante Oficio P.O. N° 736-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 22 de diciembre de 2016, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión del Ministerio del Ambiente sobre el Proyecto de Ley N° 799/2016-CR, que propone la "Ley que declara de interés y necesidad pública el desarrollo de la provincia de Purús – región Ucayali".
- 1.2 Mediante Oficio N° 021-2017-SERNANP-J del 17 de enero de 2017, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) remite el Informe Técnico Legal N° 001-2017-SERNANP/DGANP/DDE/OAJ, el cual contiene la opinión sobre el citado Proyecto de Ley.
- 1.3 Mediante Memorando N° 064-2017-MINAM/DVMDERN del 09 de febrero de 2017, el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales remite el Informe N° 028-2017-MINAM/VMDERN/DGDB, elaborado por la Dirección General de Diversidad Biológica, el cual contiene la opinión sobre el referido Proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS:

- 2.1 El Proyecto de Ley contiene dos (02) artículos y tres (03) disposiciones complementarias, las cuales señalan lo siguiente:
 - El artículo 1 declara de interés y necesidad pública el desarrollo de la provincia de Purús – Región Ucayali, a través de la formulación de un plan de desarrollo.
 - El artículo 2 establece que la elaboración del plan de desarrollo de la provincia de Purús será de manera concertada con todos los actores involucrados y que teniendo como enfoque el desarrollo sostenible, contendrá como mínimo criterios





sobre dimensión de desarrollo humano, social, cultural e intercultural, desarrollo económico y productivo, así como la dimensión ambiental con énfasis en la conservación de la biodiversidad y de la gestión sustentable de los recursos naturales de su entorno.

- La primera disposición complementaria autoriza al Gobierno Regional de Ucayali para que en coordinación con los sectores Cultura, Economía y Finanzas, Educación, Salud, Ministerio del Ambiente y Transporte y Comunicaciones, aseguren la participación efectiva de representantes de las etnias que habitan en la Provincia de Purús, de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil para la elaboración y ejecución del plan de desarrollo de la provincia de Purús – Región Ucayali.
- La segunda disposición complementaria dispone que el Gobierno Regional de Ucayali, frente a cualquier propuesta de conectividad terrestre hacia la Provincia de Purús deberá cumplir estrictamente con el marco normativo vigente respecto a Áreas Naturales Protegidas por el Estado, así como de las reservas territoriales, la presencia de pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa.
- La tercera disposición complementaria faculta a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministro de Relaciones Exteriores a promover un convenio de integración binacional con el Brasil, para fortalecer la protección de las áreas naturales protegidas y otros espacios destinados a la conservación, entre otros.

2.2 Al respecto, de la revisión efectuada por el SERNANP, la Dirección General de Diversidad Biológica y esta Oficina de Asesoría Jurídica, se cuenta con los siguientes observaciones, comentarios y sugerencias:

2.2.1 Observaciones:

- a) Se debe tener en consideración que una declaratoria de interés nacional obedece a la necesidad de brindar un status especial o para fijar reglas de excepción (efectos jurídicos distintos a los ordinarios) que permitan sustentar actuaciones principalmente del Estado, de carácter extraordinario. Asimismo, la necesidad pública está definida como la satisfacción de un requerimiento para una colectividad en abstracto.

En tal sentido, las medidas excepcionales o extraordinarias que pudieran establecerse a través de las declaratorias de interés nacional y necesidad pública deben justificarse y estar acordes con el principio de razonabilidad y con el mandato constitucional, según el cual, "la Constitución no ampara el abuso del derecho".

Por tanto, el Congreso de la República tiene la facultad de declarar de interés nacional y necesidad pública determinados proyectos, siempre y cuando los efectos jurídicos de dicha declaración, prevean lo siguiente:

- Sean razonables y proporcionales con la misma, es decir, no afecten derechos superiores como los constitucionales; y,
 - Estén de acuerdo con la naturaleza que los motiva, es decir, la declaratoria sea relevante para el desarrollo nacional o regional, por su carácter dinamizador de la economía, el ofrecimiento de puestos de trabajo, por ser estratégico para el posicionamiento del país u otras razones fundamentadas que beneficien al país o la colectividad.
- b) De acuerdo al artículo 97 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades¹, las Municipalidades Provinciales son las que coordinan y proponen el Plan de



¹ "ARTÍCULO 97.- PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL CONCERTADO



Desarrollo Municipal Provincial Concertado, en base a los Planes de Desarrollo Municipal Distritales Concertados.

En ese sentido, corresponde a la Municipalidad Provincial de Purús coordinar con los actores involucrados y cumplir con el marco normativo vigente en la formulación del Plan de Desarrollo Provincial Concertado de la Provincia de Purús. Sin embargo, la Primera Disposición Complementaria del proyecto de Ley faculta al Gobierno Regional de Ucayali para que realice dichas coordinaciones y que asegure el cumplimiento del marco normativo, durante la elaboración del citado Plan de Desarrollo. En tal sentido, se debe evaluar la pertinencia de que el Gobierno Regional sea la entidad competente para realizar las coordinaciones para la elaboración el referido Plan de Desarrollo.

- c) Respecto a la Segunda Disposición Complementaria, el SERNANP ha señalado que han existido anteriormente proyectos de Ley donde se priorizaría la conectividad terrestre entre Puerto Esperanza e Iñapari.

Sobre el particular, el SERNANP, a través del Informe Técnico Legal N° 002-2016-SERNANP/DDE/DGANP/OAJ, señaló que dichos proyectos no se condicen con el mandato constitucional del Estado Peruano de promover la conservación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas, lo cual ha sido recogido en la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, la cual establece que las Áreas Naturales Protegidas constituyen patrimonio de la nación.

En ese sentido, el SERNANP indica que la conectividad de Purús con el resto del país debe mejorar bajo un enfoque de conectividad multimodal (aéreo y fluvial), similar al sistema de conectividad que se desarrollan en nuestras fronteras como en Putumayo y Yavari; lugares donde el transporte aéreo es usado para el traslado de personas con su equipaje, mientras que la carga o mercancías son transportados por vía fluvial.

2.2.2 Comentarios y sugerencias:

- a) Asimismo, se sugiere reemplazar el término "Plan de Desarrollo", utilizado en el Proyecto de Ley, por "Plan de Desarrollo Concertado", a fin de que el mismo se encuentre acorde con la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- b) El SERNANP ha señalado que el Gobierno Regional de Ucayali aprobó el Plan de Acción Directa de la Provincia de Purús, mediante Acuerdo Regional N° 119-2016-GRU-CR. Entre las acciones prioritarias contenidas en el Plan de Acción, se considera los tres ejes temáticos establecidos en el artículo 47 del Reglamento de la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza: i) Unidad del proceso de desarrollo e integración fronterizas; ii)

Basándose en los Planes de Desarrollo Municipal Distritales Concertados y sus Presupuestos Participativos, el Consejo de Coordinación Local Provincial procede a coordinar, concertar y proponer el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y su Presupuesto Participativo, el cual luego de aprobado es elevado al Consejo de Coordinación Regional para su integración a todos los planes de desarrollo municipal provincial concertados de la región y la formulación del Plan de Desarrollo Regional Concertado.

Estos planes deben responder fundamentalmente a los principios de participación, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficacia, eficiencia, equidad, sostenibilidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiaridad, consistencia de las políticas locales, especialización de las funciones, competitividad e integración.

Los planes de desarrollo municipal concertados y sus presupuestos participativos tienen un carácter orientador de la inversión, asignación y ejecución de los recursos municipales. Son aprobados por los respectivos concejos municipales. Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local, conforme al artículo 197 de la Constitución."





Desarrollo sostenible en la frontera; y, iii) Contribución a la soberanía, integridad territorial e identidad nacional.

Ante ello, se sugiere considerar que el Plan de Desarrollo tome en cuenta lo propuesto por el citado Plan de Acción, con la finalidad de lograr acciones integrales, con la participación de los sectores que resulten involucrados en su desarrollo.

- c) Asimismo, el SERNANP sugiere incluir al Ministerio de Relaciones Exteriores en la Primera Disposición Complementaria del Proyecto de Ley, en razón a que es el sector que orienta las políticas y los planes para el desarrollo de fronteras.
- d) Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria del Proyecto de Ley, se debe considerar la participación del SERNANP, en reemplazo del Ministerio del Ambiente, por ser la entidad encargada de velar por el cumplimiento de la normativa sobre Áreas Naturales Protegidas, de conformidad con el literal h) del artículo 8 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, y el numeral 2 de la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.
- e) Por último, cabe indicar que, de acuerdo al Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, las Disposiciones Complementarias pueden ser finales, transitorias, modificatorias y derogatorias.

Respecto a las Disposiciones Complementarias Finales, el artículo 27 señala que las mismas incluyen: las reglas de supletoriedad, en su caso; las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas; las reglas sobre entrada en vigor de la norma y la finalización de su vigencia; los regímenes jurídicos especiales que no pueden situarse en el articulado; las excepciones a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea adecuado o posible regular estos aspectos en el articulado; los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas; y, los preceptos residuales que por su naturaleza y contenido no puedan ubicarse en ninguna parte del texto de la norma.

Considerando lo citado, se sugiere evaluar la pertinencia de considerar las Disposiciones Complementarias del Proyecto de Ley como "Disposiciones Complementarias Finales".

III.

CONCLUSIONES:

- 3.1 De conformidad con lo señalado por el SERNANP, la conectividad de Purús con el resto del país debe ser mejorado bajo un enfoque de conectividad multimodal (aéreo y fluvial), similar al sistema de conectividad que se desarrollan en nuestras fronteras como en Putumayo y Yavarí; lugares donde el transporte aéreo es usado para el traslado de personas con su equipaje, mientras que la carga o mercancías son transportados por vía fluvial
- 3.2 En concordancia con lo establecido en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las Municipalidades Provinciales son las que coordinan y proponen el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado; sin embargo, el Proyecto de Ley faculta al gobierno regional a realizar dichas coordinaciones, por lo que se sugiere evaluar la pertinencia de que el Gobierno Regional sea la entidad competente para realizar las coordinaciones para la elaboración el referido Plan de Desarrollo.





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 3.3 Se sugiere reemplazar el término "Plan de Desarrollo", utilizado en el Proyecto de Ley, por "Plan de Desarrollo Concertado", a fin de que el mismo se encuentre acorde con la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- 3.4 Se sugiere considerar que el Plan de Desarrollo tome en cuenta lo propuesto por el Plan de Acción Directa de la Provincia de Purús, aprobado por Acuerdo Regional N° 119-2016-GRU-CR.
- 3.5 Se sugiere incluir al Ministerio de Relaciones Exteriores en la Primera Disposición Complementaria del Proyecto de Ley, en razón a que es el sector que orienta las políticas y los planes para el desarrollo de fronteras.
- 3.6 En la Primera Disposición Complementaria del Proyecto de Ley, se debe considerar la participación del SERNANP, en reemplazo del Ministerio del Ambiente, por ser la entidad encargada de velar el cumplimiento de la normativa sobre Áreas Naturales Protegidas, de conformidad con el literal h) del artículo 8 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, y el numeral 2 de la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.
- 3.7 Se sugiere evaluar la pertinencia de considerar las Disposiciones Complementarias del Proyecto de Ley como "Disposiciones Complementarias Finales", en concordancia con lo establecido en el artículo 27 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.

Es cuanto informo a usted para los fines pertinentes.

Atentamente,

Nancy García Yi
Abogada Especialista en Asuntos Ambientales

Visto el informe y estando de acuerdo con su contenido, lo hago mío y lo suscribo en señal de conformidad.

Richard Eduardo García Sabroso
Director de la Oficina de Asesoría Jurídica

