

PREDICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN
LOS PROYECTOS DE LEY 1660/2016-CR Y
1803/2017-CR.

COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y
ECOLOGÍA

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2019 - 2020

Señor Presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), los siguientes:

- El proyecto de ley 1660/2016-CR, presentado por Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista Armando Villanueva Mercado, que propone una *Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del "Área de Conservación Tres Cañones" en la provincia de Espinar, departamento de Cusco*. Iniciativa presentada en el Área de Trámite Documentario el día 13 de Julio de 2016.

- El Proyecto de Ley 1803/2017-CR, presentado por el Grupo Parlamentario "No Agrupados", a iniciativa del congresista Édgar Ochoa Pezo, que propone una *"Ley que declara de necesidad pública e interés nacional el establecimiento de un área natural protegida en los distritos de Suyckutambo y Coporaque en la provincia de Espinar, departamento de Cusco"*, iniciativa presentada en el Área de Trámite Documentario con fecha 23 de agosto de 2017.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes

1.1.2. Antecedentes procedimentales y admisibilidad

El Proyecto de Ley 1660/2016-CR (en adelante *EL PROYECTO LEGISLATIVO*) fue decretado el día 18 de junio de 2017 a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (en adelante CPAAAAE), en calidad única comisión dictaminadora, ingresando día para su correspondiente estudio y dictamen en la misma fecha.

El Proyecto de Ley 1803/2017-CR (en adelante *EL PROYECTO LEGISLATIVO*) fue decretado el 25 de agosto de 2017 a la CPAAAAE, en calidad de primera comisión dictaminadora¹, ingresando para su correspondiente estudio y dictamen en la misma fecha.

Formalmente, los proyectos legislativos cumplen con los requisitos generales exigidos por el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República², por cuya razón se procedió a su estudio y dictamen, aunque no consigne los requisitos especiales señalados en el inciso e) del numeral 2

¹ En cuanto al P.L. 1803/2017-CR. La segunda comisión dictaminadora es la Comisión de Comercio Exterior y Turismo. Conforme a la información consignada en el portal del Congreso de la República, dicha comisión emitió el 19 de abril de 2019 dictamen negativo, que fue aprobado por unanimidad.

² "Requisitos y presentación de las proposiciones.

Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales".

**PREDICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN
LOS PROYECTOS DE LEY 1660/2016-CR Y
1803/2017-CR.**

del artículo 76 del Reglamento del Congreso³, esto es, su relación con la agenda legislativa y las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, y es que en la práctica parlamentaria (fuente del derecho parlamentario), estos requisitos especiales previstos en el inciso e) del numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso han devenido en referenciales y no sustanciales para el análisis de fondo y su ausencia no constituye causal para su rechazo de plano o inadmisibilidad, tanto por el órgano registrador (trámite documentario) como por el órgano dictaminador (comisiones dictaminadoras).

2. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

El Proyecto Legislativo 1660/2017-CR, contiene dos artículos que proponen lo siguiente:

1. En el artículo 1, se declara de interés nacional y necesidad pública la creación del "Área de Conservación Tres Cañones" en la provincia de Espinar, departamento de Cusco.
2. En el artículo 2 dispone que el Ministerio del Ambiente, en el ámbito de sus atribuciones, realizará las acciones necesarias para la creación del "Área de Conservación Tres Cañones" en la provincia de Espinar, departamento de Cusco, en concordancia con el Decreto Supremo 002-2017-MINAM. Corresponde al Ministerio de Comercio y Turismo, el Ministerio el Ambiente, el Ministerio de Cultura y Patrimonio y al Gobierno Regional de Cusco su promoción y difusión.

El Proyecto Legislativo 1803/2017-CR, contiene artículo único y una disposición complementaria final que proponen lo siguiente:

1. Declara de necesidad pública e interés nacional el fortalecimiento de capacidades para el establecimiento de un área de Conservación Regional en los distritos de Suyckutambo y Coporaque, en la provincia de Espinar, departamento de Cusco.
2. El Poder Ejecutivo, dispondrá las normas y acciones pertinentes para materializar las acciones siguientes: (i) instaurar un área de conservación regional que comprenda los distritos de Suyckutambo y Coporaque, (ii) Promocionar la actividad turística de los monumentos arqueológicos de K'ana, (iii) fortalecer las capacidades de las autoridades locales en el uso de programas de computación (iv) permitir el desarrollo de proyectos relacionados a mantener la calidad de agua (v) monitorear la calidad del agua de las cuencas de los ríos Quero y Apurímac y, (vi) realizar un estudio poblacional de los rebaños de vicuñas y venados de la zona.

³ "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:

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

(...)

e) Deben consignarse si tienen relación con la agenda legislativa aprobada de conformidad con el artículo 29, y las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional."

**PREDICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN
LOS PROYECTOS DE LEY 1660/2016-CR Y
1803/2017-CR.**

2.1. Antecedentes legislativos

Revisado el archivo de proyectos de ley publicado en el portal del Congreso de la República, no hemos encontrado antecedentes legislativos que contengan propuestas similares o idénticas a la de los proyectos legislativos bajo estudio en el presente dictamen.

2.2. Acumulación de proyectos legislativos

El Reglamento del Congreso de la República no contempla disposición alguna sobre la acumulación de proyectos legislativos. La práctica parlamentaria registra casos de acumulación en sede de Comisión y en el Pleno del Congreso.

La CPAAAAE considera que el derecho parlamentario guarda mayor empatía con el derecho administrativo, antes que con el derecho procesal. Mientras en el primero tiene gran protagonismo el principio de informalismo, en el segundo destaca el principio de preclusión. En virtud del principio de informalismo dejan de ser exigibles aquellas formalidades que pueden resultar innecesarias o costosas.

Dentro de esta perspectiva correspondería acumular proyectos legislativos, en sede de comisión, cuando estos no han merecido dictamen y guarden conexidad respecto al objeto que se propone regular.⁴ Este es el caso de los proyectos referidos en los antecedentes del presente predictamen, dado que su acumulación evitará:

- Emitir dictámenes por separado –dos dictámenes- que podrían contribuir a sobre legislar o por el contrario fomentar el crecimiento irracional del ordenamiento legislativo.
- Solicitar nuevamente opinión a los sectores de la administración estatal que ya se han pronunciado, sobre la materia conexas que tienen los proyectos legislativos.
- Prescindir de formalidades evidentemente costosas e innecesarias, aspectos sobre los cuales tenemos la obligación de poner excesiva cautela.

Estas son las consideraciones para acumular los proyectos legislativos 1660/2016-CR y 1803/2017-CR.

2.3. Opiniones solicitadas.

Respecto al **PL 1660/2016**, se solicitó opinión a:

- 2.3.1 Municipalidad de provincial de Espinar, distrito Suyckutambo, Oficio P.O. 55-2017-2018/CPAAAAAE-CR de fecha 10 de octubre de 2017
- 2.3.2. Gobierno Regional de Cusco, Oficio P.O 54-2017-2018/CPAAAAAE-CR de fecha 10 de octubre de 2017.

⁴ Se deja constancia que esta es uno de la diversidad de casos en que puede ser viable la acumulación de proyectos legislativos en las comisiones ordinarias o permanentes.

**PREDICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN
LOS PROYECTOS DE LEY 1660/2016-CR Y
1803/2017-CR.**

- 2.3.3. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo Oficio P.O 53-2017-2018/CPAAAAAE-CR de fecha 10 de octubre de 2017.
- 2.3.4. Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, P.O 52-2017-2018/CPAAAAAE-CR de fecha 10 de octubre de 2017.
- 2.3.5. Ministerio de Agricultura y Riego, P.O. N° 51-2017-2018/CPAAAAAE-CR de fecha 10 de octubre de 2017.
- 2.3.6. Presidente de la Asociación de Municipalidad del Perú, P.O. 50-2017-2018/CPAAAAAE-CR de fecha 10 de octubre de 2017.
- 2.3.7. Ministerio de Cultura, P.O 49-2017-2018/CPAAAAAE-CR de fecha 10 de octubre de 2017.

Respecto al **PL 1803/2017**, se solicitó opinión a:

- 2.3.1. Ministerio del Ambiente. Oficio P.O. 019-2017-2018/CPAAAAAE-CR, de fecha 28 de agosto de 2017.
- 2.3.2. Ministerio de Cultura. Oficio P.O. 020-2017-2018/CPAAAAAE-CR, de fecha 28 de agosto de 2017.
- 2.3.3. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Oficio P.O. 021-2017-2018/CPAAAAAE-CR, de fecha 28 de agosto de 2017.
- 2.3.4. Gobierno Regional de Cusco. Oficio P.O.022-2017-2018/CPAAAAAE-CR, de fecha 28 de agosto de 2017.
- 2.3.5. Municipalidad Provincial de Espinar. Oficio P.O. 023-2017-2018/CPAAAAAE-CR, de fecha 28 de agosto de 2017.
- 2.3.6. Ministerio de Agricultura y Riego. Oficio P.O. 047-2017-2018/CPAAAAAE-CR, de fecha 28 de agosto de 2017.

2.4. Opiniones recibidas.

- 2.4.1. Ministerio de Agricultura y Riego, mediante Oficio 324-2017-MINAGRI-DM, recibido el 06 de octubre de 2017.
- 2.4.2. Ministerio del Ambiente, mediante Oficio 600-2017-MINAM/DM, recibido el 11 de octubre de 2017.

3. MARCO NORMATIVO

3.1. Marco normativo nacional

- a) Constitución Política del Perú de 1993 (art. 66 y 68).
- b) Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- c) Ley 28611, Ley General del Ambiente.
- d) Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- e) Ley 27783, Ley Marco de la Descentralización.
- f) Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- g) Decreto Legislativo 1013, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente.
- h) Decreto Supremo 038-2001-AG, Reglamento de la Ley 26834. Ley de áreas Naturales

**PREDICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN
LOS PROYECTOS DE LEY 1660/2016-CR Y
1803/2017-CR.**

- protegidas.
- i) Decreto Supremo 010-99-AG, que aprueba el Plan Director de la Estrategia Nacional para Áreas Naturales Protegidas.
 - j) Decreto Supremo 006-2017-MINAM, que establece el Área de Conservación Regional Tres Cañones

3.2. Marco normativo internacional

- a) Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

4. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES RECIBIDAS SOBRE EL PROYECTO DE LEY

- 4.1. Ministerio de Agricultura y Riego, mediante Oficio 324-2017-MINAGRI-DM, recibido el 06 de octubre de 2017. Señala que respecto a la materia que se propone regular ya se encuentra protegida como Área de Conservación Regional al haberlo declarado el Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo 006-2017-MINAM
- 4.2. Ministerio del Ambiente, mediante Oficio 600-2017-MINAM/DM, recibido el 11 de octubre de 2017, adjunta el Informe 413-2017-MINAM/SG-OGAJ, emitida por la Dirección de la Oficina General de Asesoría Jurídica, en el cual señala que carece de objeto aprobar la propuesta normativa por cuanto el Área de Conservación Regional "Tres Cañones" ha sido establecida mediante Decreto Supremo 006-2017-MINAM.

5. ANÁLISIS TÉCNICO

Los proyectos legislativos proponen declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Área Natural Protegida o Área de Conservación "Tres Cañones" en los distritos de Suyckutambo y Coporaque en la provincia de Espinar, departamento del Cusco. Por lo que se hace el análisis conjunto de ambos proyectos debido a la coincidencia regulatoria, la similitud de pretensión y alcances.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 68 de la Constitución Política, es obligación del Estado promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Obligación que desarrolla el artículo 1 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas. Las áreas naturales protegidas constituyen patrimonio de la nación. Su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos, además tienen las garantías de inalienabilidad e imprescriptibilidad señaladas en el artículo 73 de la carta magna.

Mediante Decreto Legislativo 1013, Ley de creación del Ministerio del Ambiente, se creó el Ministerio del Ambiente como órgano rector del sistema ambiental y en la segunda disposición complementaria final se crea el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), como órgano técnico especializado encargado de dirigir y establecer los criterios técnicos y administrativos para la conservación de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), así como

**PREDICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN
LOS PROYECTOS DE LEY 1660/2016-CR Y
1803/2017-CR.**

cautelar la diversidad biológica. Conforme a la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas (LANP), es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), como autoridad técnico-normativa coordina con los gobiernos regionales y gobiernos locales.

Entonces, el marco normativo aplicable a la protección y conservación de las ANP está formado por las normas constitucionales y legales antes glosadas; así como por el Decreto Supremo 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas; el Decreto Supremo 002-2009-MINAM, reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales; y el Decreto Supremo 016-2009-MINAM, que aprueba el Plan Director de Áreas Naturales Protegidas; entre otra normas más generales.

Las Áreas Naturales Protegidas han sido definidas por la LANP, Ley 26834:

Artículo 1. Las ANP son espacios continentales y/o marinos de 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. Su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad [...].

Asimismo, el proceso de creación de la ANP fue determinado por el artículo 7 de la LANP:

Artículo 7. La creación de Áreas Naturales Protegidas del SINANPE y de las Áreas de Conservación Regional se realiza por Decreto Supremo, aprobado en Consejo de Ministros, refrendado por el Ministerio de Agricultura, salvo la creación de áreas de protección de ecosistemas marinos o que incluyan aguas continentales donde sea posible el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos, en cuyo caso también lo refrenda el Ministro de Pesquería⁵.

Por Resolución Ministerial se reconocen las Áreas de Conservación Privada y se establecen las Zonas Reservadas a que se refieren los Artículos 12 y 13 de esta ley respectivamente.

No cabe duda que conforme a las normas vigentes de nuestro ordenamiento jurídico vigente la competencia para crear o establecer ANP ha sido conferida al Poder Ejecutivo que debe efectuarlo mediante Decreto Supremo del Ministerio del Ambiente, con aprobación del Consejo de Ministros; y, cuando se trate de ANP que comprendan ecosistemas marinos o aguas continentales con recursos hidrobiológicos explotables, se requiere el refrendo del Ministerio de la Producción.

⁵ El Ministerio de Pesquería, en la actualidad se ha subsumido al Ministerio de La Producción de acuerdo a la ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

**PREDICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN
LOS PROYECTOS DE LEY 1660/2016-CR Y
1803/2017-CR.**

En este marco normativo el Poder Ejecutivo mediante D.S. 006-2017-MINAM ha creado el Área de Conservación Regional Tres Cañones, estableciendo en los numerales 1 y 2, el área que comprende geográficamente la cual es la misma que comprenden ambos proyectos legislativos. Veamos el contenido del citado decreto:

Artículo 1.- Establecimiento del Área de Conservación Regional Tres Cañones

Establecer el Área de Conservación Regional Tres Cañones sobre la superficie de treinta y nueve mil cuatrocientas ochenta y cinco hectáreas con mil cien metros cuadrados (39, 485.11 ha), ubicada en los distritos de Coporaque y Suyckutambo, provincia de Espinar, departamento de Cusco, delimitados de acuerdo al mapa detallado y la memoria descriptiva que contiene el listado de puntos, los mismos que como anexos forman parte integrante del presente Decreto Supremo.

Memoria Descriptiva

Nombre: Área de conservación Regional Tres Cañones

Superficie: Treinta y nueve mil cuatrocientas ochenta y cinco hectáreas con mil cien metros cuadrados (39 485.11 ha).

ÁMBITO	ÁREA Ha
Ámbito Sur	20 783.83
Ámbito Norte	18 701.28
TOTAL	39 485.11

Ubicación Política:

Distrito	Provincia	Departamento
Coporaque	Espinar	Cusco
Suyckutambo	Espinar	Cusco

La demarcación de los límites se realizó en base a la carta Nacional a escala 1/100,000, elaborada y publicada por el Instituto Geográfico Nacional – IGN, Utilizando la información siguiente:

Nombre	Código	Datum	Zona
Velille	30S	WGS84	19S
Cailloma	31S	WGS84	19S
Yauri	30T	WGS84	19S
Condorama	31T	WGS84	19S

Las coordenadas están expresadas en proyección UTM y el datum de referencia es el WGS84, Zona de proyección 19S.

Artículo 2.- Objetivo del Área de Conservación Regional Tres Cañones

Establecer como objetivo del Área de Conservación Regional Tres Cañones asegurar y conservar la biodiversidad en función a los objetos de conservación, el entorno natural de los paisajes, la identidad cultural y los monumentos arqueológicos, presentes en el área.

Dentro de los artículos siguientes el legislador se ha pronunciado sobre la ejecución de infraestructura

**PREDICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN
LOS PROYECTOS DE LEY 1660/2016-CR Y
1803/2017-CR.**

y desarrollo de actividades en su artículo 5to. La cual literalmente dice:

Artículo 5.- Desarrollo de actividades al interior del área

El establecimiento del Área de Conservación Regional Tres Cañones no limita la ejecución de obras de infraestructura vial, de servicios, así como el desarrollo de actividades o proyectos en su interior, sean éstos de naturaleza pública, privada o público-privada, que sean aprobados por la autoridad competente en el marco de sus atribuciones, en tanto no comprometan su objetivo de creación y se respeten los lineamientos establecidos en el expediente técnico del Área de Conservación Regional, su zonificación, las normas de protección ambiental y las normas sobre el derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, de acuerdo a la normatividad vigente, respetando los derechos a que se refiere el artículo 4 del presente Decreto Supremo.

Por tanto, la lectura de la acotada norma nos permite colegir con claridad que la propuesta de los proyectos legislativos sobre **declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del "Área de Conservación Tres Cañones" y el establecimiento de un área natural protegida en los distritos de Suykutambo y Coporaque en la provincia de Espinar, departamento de Cusco**, ha sido regulada por el Poder Ejecutivo en el marco de sus funciones y competencias delimitadas por las normas antes glosadas siendo coincidente la delimitación y descripción el área materia de protección vale decir los distritos de Suykutambo que se encuentra dentro de la comunidad de Cerritambo y distrito de Coporaque, áreas comprendidas geográficamente dentro de los alcances del D.S. 006-2017-MINAM, el cual conforme hemos señalado crea el Área de Conservación Regional Tres Cañones.

En cuanto a los otros artículos y disposición complementaria final de los proyectos legislativos deben seguir la suerte del artículo principal quedando comprendida en el artículo 5 del tantas veces citado decreto supremo.

Por estas consideraciones la CPAAAAE considera que se ha ocurrido la sustracción de la materia legible, pues habiendo sido creada la citada área de conservación carece de objeto aprobar una ley que no solo acreditaría sobre regulación, sino invadir la competencia y funciones del Poder Ejecutivo.

6. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, de conformidad con el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la NO APROBACIÓN de los Proyectos de Ley 1660/2016-CR y 1803/2017-CR y su remisión al archivo.

Dese cuenta,
Sala de Comisión.
Lima, 27 de septiembre de 2019.