

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3114/2017, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

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

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2019 - 2020

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE) el Proyecto de Ley 3114/2017-CR, presentado por el Grupo Parlamentario "Acción Popular", a iniciativa del congresista Miguel Román Valdivia, que propone una "Ley que modifica la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas", iniciativa presentada en el Área de Trámite Documentario con fecha 12 de julio de 2018.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes

1.1.1. Antecedentes procedimentales y admisibilidad

El Proyecto de Ley 3114/2017-CR fue decretado el día 16 de julio de 2018 a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (en adelante "la comisión"), en calidad de primera comisión dictaminadora¹, ingresando el día 17 de julio de 2018 para su correspondiente estudio y dictamen.

Formalmente, el Proyecto Legislativo cumple con los requisitos generales exigidos por el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República², por lo que la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología declara la ADMISIBILIDAD de dicho proyecto legislativo a fin de proceder con el análisis de fondo de la misma, ello aunque no consigne los requisitos especiales señalados en el inciso e) del numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso³, esto es, su relación con la agenda legislativa y con las políticas del Acuerdo Nacional,

¹ La segunda comisión dictaminadora es la Comisión de Energía y Minas. Conforme a la información consignada en el portal del Congreso de la República, dicha comisión presentó el 11 de julio de 2019 dictamen favorable con texto sustitutorio, aprobado por mayoría.

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".

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 RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3114/2017, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

y es que de la práctica parlamentaria (fuente del derecho parlamentario), estos requisitos especiales del inciso e) del numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso ha devenido en referenciales y no sustanciales para el análisis de fondo de la iniciativa legislativa y su ausencia no constituye causal para su rechazo de plano o inadmisibilidad, tanto por el registrador (trámite documentario) como por el dictaminador (comisiones dictaminadoras), máxime cuando en concordancia con el artículo 2 de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, lo sustantivo en la presentación de los proyectos de ley es que deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos.

2. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS

El Proyecto Legislativo contiene una fórmula legal de dos (2) artículos y dos (2) disposiciones complementarias finales, que proponen lo siguiente:

- a) Modifica los artículos 8, 11, 12 y 28 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, con el siguiente texto (modificaciones en negrita):

*Artículo 8.- El **Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, SERNANP, creado por Decreto Legislativo 1013**, constituye el ente rector del SINANPE y supervisa la gestión de las Áreas Naturales Protegidas que no forman parte de este Sistema.*

*Sin perjuicio de las funciones asignadas en su Ley de creación, corresponde al **SERNANP**.*
[...]

*f. Proponer al Ministerio **del Ambiente** el Plan Director, **el cual es aprobado** mediante decreto supremo **refrendado por el ministro de Ambiente, con el visto bueno del jefe del SERNANP y con opinión favorable del consejo de coordinación del - SINANPE -**.*

[...]

*o. **Remitir la información correspondiente de las Áreas Naturales Protegidas de Conservación Regional y de las Área Naturales Protegidas de Conservación Privada, al Instituto Geológico Minero Metalúrgico - INGEMMET-**.*

Artículo 11.- Los Gobiernos Descentralizados de nivel regional podrán gestionar, ante el ente rector a que se refiere la presente Ley, la tramitación de la creación de un Área de Conservación Regional en su jurisdicción, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 7 de la presente ley. Las Áreas de Conservación Regional se conformarán sobre áreas que teniendo una importancia ecológica significativa, no califican para ser declaradas como áreas del Sistema Nacional. En todo caso, la Autoridad Nacional debe incorporar al SINANPE aquellas áreas regionales que posean una importancia o trascendencia nacional.

Es obligación del Gobierno Regional remitir al INGEMMET la información que corresponde a todas las Áreas de Conservación Regional, a efecto de que sean

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3114/2017, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

visualizadas dentro del Sistema de Catastro Minero Nacional –SIDEMCAT-, regulado por el Decreto Supremo 084-2007-EM.

Artículo 12.- Los predios de propiedad privada podrán, a iniciativa de su propietario, ser reconocidos por el Estado, en toda o parte de su extensión, como Áreas de Conservación Privada, siempre y cuando cumplan con los requisitos físicos y técnicos que ameriten su reconocimiento. A las Áreas de Conservación Privada les son de aplicación, en cuanto sea posible, las disposiciones contenidas en la presente Ley.

Es obligación del SERNANP, remitir al INGEMMET la información que corresponde a todas las Áreas de Conservación Privada, a efecto de que sean visualizadas dentro del Sistema de Catastro Minero Nacional -SIDEMCAT-, regulado por el Decreto Supremo 084-2007-EM.

Artículo 28.- Las solicitudes para aprovechar recursos naturales al interior de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE y de las Áreas de Conservación Regionales, se tramitarán ante la autoridad sectorial competente y sólo podrán ser resueltas favorablemente si se cumplen las condiciones del artículo anterior. La autorización otorgada requiere la opinión previa favorable de la autoridad del SINANPE.

Asimismo, en el caso de las solicitudes para aprovechar recursos naturales al interior de las Áreas de Conservación Privada, la autorización otorgada requiere contar con la opinión previa favorable de la autoridad del SINANPE.

- b) Como disposiciones complementarias señala que el Instituto Geológico Minero Metalúrgico, deberá establecer los requisitos necesarios para la remisión de la información por parte del SINAMPE y de los Gobiernos regionales, para ser visualizadas dentro del Sistema de Catastro Minero Nacional - SIDEMCAT, de las Áreas Naturales de Conservación Regional y de las Áreas Naturales de Conservación Privada.

Como fundamento de sus propuestas, el proyecto legislativo señala lo siguiente:

"... El propósito del presente proyecto no es el de variar el carácter definitivo o referencial que tienen las Áreas Naturales Protegidas o el de sus usos como es directo o indirecto; sino el de que las autoridades tomen conocimiento de la existencia de las Áreas Naturales Protegidas de Conservación Regional y de las Áreas Naturales Protegidas de Conservación Privada, al momento de otorgar las concesiones mineras, tal y como se hace para el caso de las Áreas Naturales Protegidas bajo la administración del SINAMPE (...) En este sentido es que se propone la modificación del artículo 11 de la Ley 26834 (...) con la finalidad de que los Gobiernos Regionales remitan en forma obligatoria al Instituto Geológico Minero Metalúrgico - INGEMMET, la información que corresponde a todas las Áreas de Conservación Regional, a efecto de que sean visualizadas dentro del Sistema de Catastro Minero Nacional – SIDEMCAT (...) en lo que refiere a las Áreas Naturales de Conservación

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3114/2017, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

Privada se plantea la modificación del artículo 12 de la Ley 26834, con el objeto de que el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas SERNANP, remita en forma obligatoria al Instituto Geológico Minero Metalúrgico - INGEMMET, la información que corresponde a todas las Áreas de Conservación Privada, a efecto de que sean visualizadas dentro del Sistema de Catastro Minero Nacional – SIDEMCAT.

Las modificaciones propuestas a los artículos 11,12 y 28 de la Ley 26834 (...) tienen por finalidad dar a conocer las Áreas de Conservación Regional y las Áreas de Conservación Privada que actualmente para el caso de las concesiones mineras no se encuentran incorporadas al Sistema de Catastro Minero, por lo que al ser graficadas permitirá que las autoridades encargadas del otorgamiento de autorizaciones para el aprovechamiento de recursos mineros puedan realizar la consulta al órgano encargado de su supervisión como es el SERNANP, el cual deberá emitir opinión favorable previa para el otorgamiento de las autorizaciones correspondientes; cabe señalar que dicha opinión, como se establece en el artículo 28 es necesario no solo para el caso de las concesiones mineras, sino para cualquier tipo de aprovechamiento de recursos naturales; con lo cual se busca regular la explotación de recursos naturales asegurando la conservación de la biodiversidad, manteniendo los procesos naturales, dando servicio a las necesidades de la población”.

2.1. Antecedentes legislativos

No se encuentran antecedentes legislativos (proyectos de Ley, dictámenes u otros documentos análogos) que contengan propuestas similares o idénticas al proyecto legislativo 3114/2017-CR

2.2. Opiniones solicitadas.

- 2.2.1. Ministerio del Ambiente. Oficio P.O. 351-2017-2018/CPAAAAE-CR, de fecha 17 de julio de 2018.
- 2.2.2. Defensoría del Pueblo. Oficio P.O. 352-2017-2018/CPAAAAE-CR, de fecha 17 de julio de 2018.
- 2.2.3. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP. Oficio P.O. 353-2017-2018/CPAAAAE-CR, de fecha 17 de julio de 2018.
- 2.2.4. Instituto Geológico Minero y Metalúrgico - INGEMMET. Oficio P.O. 354-2017-2018/CPAAAAE-CR, de fecha 17 de julio de 2018.
- 2.2.5. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA. Oficio P.O. 355-2017-2018/CPAAAAE-CR, de fecha 17 de julio de 2018.

2.3. Opiniones recibidas.

- 2.3.1. Defensoría del Pueblo, mediante Oficio 298-2018-DP/AMASPP, recibido el 22 de agosto de 2018.
- 2.3.2. Ministerio del Ambiente, mediante Oficio 468-2018-MINAM/DM, recibido el 27 de agosto de 2018.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3114/2017, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

3. MARCO NORMATIVO

3.1. Constitución Política del Perú.

“Artículo 2, numeral 22.- toda persona tiene derecho (...) a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida (...)

Artículo 68.- (...) es obligación del Estado promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

Artículo 69°.- El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonia.

3.2. Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización

3.3. Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

3.4. Ley 28611, Ley General del Ambiente

3.5. Ley 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre

3.6. Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de Los Recursos Naturales.

3.7. Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

3.8. Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

3.9. Decreto Legislativo 1039, Decreto Legislativo que modifica disposiciones del Decreto Legislativo 1013.

3.10. Decreto Supremo 084-2007-EM, Decreto Supremo que regulan el Sistema de Derechos Mineros y Catastro - SIDEMCAT y modifican normas reglamentarias del procedimiento minero para adecuarlas al proceso de regularización.

3.11. Decreto Supremo 038-2001-AG, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

3.12. Decreto Supremo 016-2009-MINAM, Plan Director para las Áreas Naturales Protegidas

3.13. Decreto Supremo 006-2008-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del SERNANP.

3.14. Decreto Supremo 008-2009-MINAM, Disposiciones Complementarias para la Elaboración del Planes Maestros de ANP.

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

4.1. Defensoría del Pueblo

Mediante Oficio 298-2018-DP/AMASPPI, recibido el 22 de agosto de 2018, dicha institución nos remite su opinión FAVORABLE señalando lo siguiente:

“... la modificación del artículo 8 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, a fin de incorporar la obligación (de SERNANP) de remitir la información correspondiente a las ACR (áreas de conservación regional) y a las ACP (áreas de conservación privada) al INGEMMET (...) No obstante ello, con la modificatoria propuesta para el artículo 11 de la Ley, la misma función (de informar) -con relación a las ACR- sería conferida a los gobiernos regionales. Esto originaría una duplicidad de funciones. (...) nuestra institución considera de especial

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3114/2017, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

importancia que el SIDEMCAT cuente con información respecto de todas las ANP comprendidas bajo los alcances de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, y su reglamento, contemplando las ANP del SINAMPE, las ACR y las ACP (...) Por este motivo, la Defensoría del Pueblo saluda la incorporación de la obligación de remitir la información correspondiente a las ACR y ACP al INGEMMET. Sin embargo, consideramos necesario, a fin de evitar una duplicidad de funciones que se establezca que dicha función estará a cargo del SERNANP, tomando en consideración que dicho ente tiene por función supervisar la gestión de las ANP que no forman parte del SINANPE, pero que, a su vez, son complementarias a dicho sistema

[En cuanto a la opinión de modificación del artículo 28 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas] para que en el caso de las solicitudes para aprovechar recursos naturales al interior de las ACP (áreas de conservación privada) la autorización otorgada debe contar con la opinión previa favorable de la autoridad del SINANPE (...) para la Defensoría del Pueblo, el establecimiento de la opinión previa del SERNANP como requisito para la autorización de actividades de aprovechamiento o extracción de recursos en ACP, supone un incentivo para favorecer la protección de las ACP, que coadyuva al cumplimiento de los objetivos de la Ley - vinculados a la conservación de los ecosistemas—, y que, a su vez, garantiza el derecho a un ambiente sano y equilibrado y a un desarrollo sostenible”.

4.2. Ministerio del Ambiente – SERNANP (Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado)

Mediante Oficio Oficio 468-2018-MINAM/DM, recibido el 27 de agosto de 2018, dicho sector nos remite su opinión institucional contenida en el Informe 508-2018-MINAM/SG/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, que concluye en lo siguiente:

“[Las propuestas de modificación tienen] como finalidad dar a conocer a las autoridades correspondientes información sobre las ACR y las ACP que no se encuentran incorporadas al Sistema de Catastro Minero (...) En ese contexto, el SERNANP, mediante Informe Técnico Legal 03-2018-SERNANP-DGANP-DEE-OAJ, emite opinión (...) señalando lo siguiente:

(...)

Respecto a la inclusión del literal o) en el artículo 8 de la LANP (Ley de áreas naturales protegidas), así como la modificación de los artículos 11 y 12 de la referida Ley, indica que en cumplimiento de lo dispuesto en el literal e) del artículo 6 del Reglamento de la LANP, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG, establece el acceso e intercambio de información espacial entre las entidades de la Administración Pública, ha elaborado y puesto a disposición de las entidades de la Administración Pública y de la ciudadanía, servicios web del catastro oficial de las áreas naturales protegidas de administración nacional, regional y privada, a través de un visor de información geográfica en el portal de la infraestructura de datos espaciales del Perú, disponible en:

<http://geo.sernanp.gob.pe/geoserver/principal.php>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3114/2017, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

Sostiene que dicha información se actualiza de manera inmediata al crearse un Área Natural Protegida y es interoperable con otros sistemas de información de la Administración Pública como el SIDEMCAT del INGEMMET.

(...)

En relación a la modificación del artículo 28 de la LANP, advierte que el artículo 116 del Reglamento de la LANP, modificado por Decreto Supremo 003-2011-MINAM no incluye función del SERNANP otorgar su opinión favorable en el caso de actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales y habilitación de infraestructura dentro de la ACP. No obstante, resalta que conforme al numeral 136.2 del artículo 135 del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI, la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS) es competente para el otorgamiento de títulos habilitantes sobre los recursos forestales y de fauna silvestre dentro de la ACP; y, la supervisión, control y fiscalización de los recursos forestales y de fauna silvestre al interior de las ACP, la realizan la ARFFS, el OSINFOR, según corresponda, en el marco de sus competencias, según lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 136 del precitado Reglamento [Por lo expuesto, concluyen que], tomando en cuenta lo opinado por SERNANP (...) no corresponde efectuar las modificaciones a la LANP, toda vez existe normativa vigente que regula tales aspectos, en consecuencia, se opina por la no viabilidad del Proyecto de Ley”.

5. Análisis de la propuesta legislativa

Estando a las opiniones recibidas, especialmente del sector especializado (Ministerio del Ambiente), sobre la viabilidad de modificación de los artículos 8, 11, 12 y 28 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, la comisión considera y concluye lo siguiente:

5.1. Sobre la modificación del inciso f) del artículo 8 de la Ley 26834.

El autor propone la modificación, a fin de actualizar y hacer concordante el actual texto de dicha Ley que hace mención al INRENA y no al SERNANP, como ente rector del SINANPE y como supervisor de la gestión de las ANP (áreas naturales protegidas):

*“Artículo 8.- El Instituto Nacional de Recursos Naturales, INRENA, del Sector Agrario, creado por Decreto Ley N° 25902, constituye el ente rector del SINANPE y supervisa la gestión de las Áreas Naturales Protegidas que no forman parte de este Sistema.
Sin perjuicio de las funciones asignadas en su Ley de creación, corresponde al INRENA:”*

No obstante, ese texto vigente, y conforme a la integración normativa que es aplicable al presente caso, debe tomarse en cuenta las normas legales posteriores que modifican o complementan a la Ley 26834 (cuya promulgación y publicación data del año 1997).

En ese sentido, y concordando con la opinión del Ministerio del Ambiente, la comisión considera que el texto que se pretende modificar debe ser integrado y su contenido adecuado a hechos y

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3114/2017, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

derechos acaecidos con posterioridad como es, por ejemplo, la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) en mayo de 2008, y que supuso todo un cambio que afectó la organización y funciones de sectores como Agricultura y sus organismos dependientes que pasaron a ser ejercidas por el naciente MINAM.

Así entonces, mediante DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, que crea al Ministerio del Ambiente, estableció, en el punto 2 de la TERCERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL la fusión de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA con el Servicio Nacional de Áreas Protegidas del Ministerio del Ambiente, por ello, dispuso que toda referencia hecha al INRENA o a la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas o a las competencias, funciones y atribuciones respecto a las áreas naturales protegidas, se entenderá como efectuada al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. Estando a ello, en este punto, la comisión considera que la precisión no es necesaria pues dicha propuesta ya es abordada si realizamos una integración normativa y concordancia entre la Ley 26834 y el Decreto Legislativo 1013.

5.2. Sobre la modificación del inciso o) del artículo 8, 11 y 12 de la Ley 26834.

El autor propone incorporar la obligación (de SERNANP y de los GOBIERNO REGIONALES) de remitir la información correspondiente de las ACR (áreas de conservación regional) y a las ACP (áreas de conservación privada) al INGEMMET (Instituto Geológico Minero y Metalúrgico) y de que esta entidad registre y publique dicha información en el SIDEMCAT (Sistema de Derechos Mineros y Catastro) que está a su cargo.

Al respecto, la comisión de la revisión de la legislación señalada por el MINAM, advierte que, efectivamente, el inciso e) del artículo 6 del Reglamento de la Ley 26834, señala como función de SERNANP: *"e) Llevar el Registro y Catastro oficiales de las Áreas Naturales Protegidas, así como promover su inscripción en los registros correspondientes"*.

En virtud de dicha disposición, concordada con el artículo 4 del Decreto Supremo 133-2013-PCM, que ordena que las entidades de la Administración Pública *"deberán generar los Servicios Web que permitan la transferencia de Datos Espaciales o alojar en sus páginas web, enlaces (links) de descarga de las capas de información cuya administración es de su competencia"*, así como COMPARTIR e INTERCAMBIAR dicha información mediante servicios web interoperables, es que MINAM (y SERNANP) informan que han elaborado y puesto a disposición de las entidades de la Administración Pública y sus servicios web el catastro oficial de las áreas naturales protegidas de administración nacional, regional y privada, información que se actualiza de manera inmediata al crearse un Área Natural Protegida y es interoperable con otros sistemas de información de la Administración Pública como el SIDEMCAT del INGEMMET, mediante el enlace: <http://geo.sernanp.gob.pe/geoserver/principal.php>, por lo que concluyen que, esta propuesta de modificación no sería necesaria.

La comisión, al respecto, debe informar que el denominado SIDEMCAT (Sistema de Derechos Mineros y Catastro) es un registro de información que está a cargo de la Dirección de Catastro

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3114/2017, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

Minero del INGEMMET (organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio de Energía y Minas del Perú) y está integrado por la información de los derechos mineros, por el catastro minero nacional, por el precatastro, por el catastro de áreas restringidas a la actividad minera y por la información relativa al cumplimiento del pago del derecho de vigencia y su penalidad, entre otros.

El catastro de áreas restringidas a la actividad minera (catastro no minero) comprende todas las áreas protegidas y/o restringidas a la actividad minera de las que el INGEMMET cuenta con información que reúne las condiciones establecidas en la directiva 004-2002-INACC/J.⁴

Teniendo en consideración la especialización de dicho registro, es que solicitamos la opinión respectiva al Instituto Geológico Minero y Metalúrgico – INGEMMET, mediante Oficio P.O. 354-2017-2018/CPAAAAE-CR, sin recibir respuesta a la fecha. No obstante ello, y atendiendo a que INGEMMET, por intermedio del Ministerio de Energía y Minas, sí emitió opinión sobre la propuesta legislativa en estudio, a la Comisión de Energía y Minas del Congreso (primera comisión dictaminadora), es que consideramos importante conocer sus conclusiones⁵, las cuales señala que:

*“... contar con un sistema que permita obtener información en tiempo real, coadyuva a que el proceso de otorgamiento de títulos mineros se lleve a cabo de manera más célere. (...) Para cumplir con ello es menester cruzar información con otras entidades. En atención a ello, que SERNANP y los Gobiernos Regionales remitan al INGEMMET, información sobre todas las áreas naturales protegidas, áreas de conservación regional y privada que se aprueben, deviene en mejoras para el Sistema de Catastro Minero Nacional -SIDEMCAT- toda vez que dicha entidad ya no tendría que elaborar directivas para ver la manera en que debe ser remitida dicha información (...) Por un tema de celeridad en la revisión del sistema de catastro, una vez que se apruebe un Área Natural Protegida, Área de Conservación Regional o un Área de Conservación Privada; la autoridad competente deberá remitir dicha información al INGEMMET para que la adicionen a su sistema. Lo mencionado, permitiría que se obtenga en tiempo real, información que el sistema de catastro necesita para que se pueda realizar una mejor toma de decisiones en los procedimientos administrativos mineros”.*⁶

Por su parte, INGEMMET opina que:

“En cuanto a la propuesta de modificatoria del inciso o del artículo 8 y los artículos 11 y 12 de la Ley 26834, debe observarse que debilita la institucionalidad de SERNANP en la medida plantea la dispersión de la información sobre Áreas Naturales Protegidas entre 25 entes

⁴ Recuperado en:

http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=348&Itemid=4267

⁵ Opinión institucional del MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS contenido en el Oficio 718-2018-MEM/DM de fecha 14 de setiembre de 2018, y que adjunta el Informe 823-2018-MEM/OGJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, y que está detallado en el dictamen de la Comisión de Energía y Minas del PL. 3114/2017-CR.

⁶ Informe 823-2018-MEM/OGJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, contenido en el Dictamen de la Comisión de Energía y Minas sobre el PL. 3114/2017-CR

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3114/2017, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

regionales (Gobiernos Regionales) y SERNANP. En este punto consideramos que es imprescindible que no se menoscabe de modo alguno la rectoría de SERNANP, debiendo ser fortalecido y constituirlo en la única fuente de información oficial consolidada de Áreas Naturales Protegidas del país, agrupando y sistematizando toda la información nacional, de tal modo que incluye también la información de los Gobiernos Regionales. Resulta necesario que únicamente la entidad rectora (SERNANP) sea la encargada de proporcionar al INGEMMET información de calidad, sustentada técnica y legalmente para su inclusión en el SIDEMCAT, suprimiendo la participación de otros actores que no son rectores de las Áreas Naturales Protegidas".⁷

Como se aprecia, entre la opinión de MINAM y las opiniones de INGEMMET y MINEM no apreciamos uniformidad de criterios pues, mientras MINAM considera que ya la información de las áreas de conservación nacional, regional o privada ya puede ser compartida con el SIDEMCAT mediante el enlace <http://geo.sernanp.gob.pe/geoserver/principal.php>, el INGEMMET y MINAM consideran que es menester cruzar información sobre todas las áreas naturales protegidas, áreas de conservación regional y privada que se aprueben, y la propuesta de modificación del artículo 8 de la Ley 26834 deviene en mejoras para el Sistema de Catastro Minero Nacional -SIDEMCAT- toda vez que dicha entidad ya no tendría que elaborar directivas para ver la manera en que debe ser remitida dicha información.

Estando a esta contradicción de opiniones, la comisión aplicando el principio de especialización en la materia que le correspondería al Ministerio del Ambiente y SERNANP, al ser los entes responsables de la protección y registro de todas las áreas naturales protegidas (ANP), áreas de conservación regional (ACR) y privada (ACP) que se aprueben, concluye que las modificaciones, al menos en lo que respecta a que SERNANP, para que envíe o remita información al INGEMMET y ésta lo transmita y visualice en el SIDEMCAT no requiere modificación pues ya existen los mecanismos legales y procedimentales (inciso e del artículo 6 del Reglamento de la Ley 26834 y artículo 4 del Decreto Supremo 133-2013-PCM) para que dicha información sea registrada, visualizada y compartida entre las entidades de la administración pública a través de sus servicios web interoperables.

Sin embargo, distinto es el caso de los GOBIERNOS REGIONALES que es la única institución que puede iniciar y liderar el proceso de establecimiento de un área de conservación regional (ACR), y es que la información con la que dicho nivel de gobierno sustenta el expediente técnico de creación de una ACR o la declaran de interés regional mediante Ordenanzas Regionales, como es el caso, por ejemplo de la Ordenanza Regional 354-GOB.REG-HVA/CR del 22 de noviembre de 2016 del Gobierno Regional de Huancavelica, que declara área de conservación regional al Bosque Nublado Amaru y aprueba su expediente técnico, o el caso de Ordenanzas Regionales que identifican Áreas Prioritarias para la Conservación, como es el caso de la ORDENANZA REGIONAL N° 005-2018-CR-GRL, del Gobierno Regional de Lima provincias, del 28 de junio de

⁷ Opinión de INGEMMET contenida en el Oficio 558-2018-INGEMMET/PE y citada en el Dictamen de la Comisión de Energía y Minas sobre el PL. 3114/2017-CR.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3114/2017, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

2018.

Atendiendo a estas normas regionales, sobre áreas prioritarias de conservación vinculadas a las áreas de conservación regional es que, con la opinión favorable del MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS, citada en el Dictamen de la Comisión de Energía y Minas sobre el proyecto de Ley 3114/2017-CR, consideramos necesario legislar al respecto, y de que la información de dicho proceso o expediente técnico elaborado por el Gobierno Regional sea remitido hacia el SERNANP, en su calidad de ente rector, con el fin de que dicha entidad evalúe la información y decida su remisión al INGEMMET para que este organismo lo registre y visualice dentro del Sistema de Derecho Minero y Catastro (SIDEMCAT) y, de esta manera también fortalecer al SERNANP como entidad rectora de proteger y conservar estas áreas de conservación y única fuente de información oficial consolidada de Áreas Naturales Protegidas del país, agrupando y sistematizando toda la información nacional, de tal modo que incluye también la información de los Gobiernos Regionales.

Como bien ha señalado la Comisión de Energía y Minas en su dictamen, al que nos sumamos, *“resulta necesario que únicamente la entidad rectora (SERNANP) sea la encargada de proporcionar al INGEMMET información de calidad, sustentada técnica y legalmente para su inclusión en el SIDEMCAT, suprimiendo la participación de otros actores que no son rectores de las Áreas Naturales Protegidas”*.

5.3. Sobre la modificación del artículo 28 de la Ley 26834.

El autor propone que, cualquier solicitud para realizar actividades de uso de recurso naturales dentro de las áreas de conservación privadas (ACP), tenga o cuente con autorización previa favorable del SERNANP.

Al respecto, debemos recordar que las ACP son aquellos predios de propiedad privada, de personas naturales o jurídicas, en cuyo ámbito se encuentran muestras representativas del ecosistema natural característico del entorno en que se ubican, y que por iniciativa propia y en forma voluntaria, son conservados por sus propietarios. Estas áreas son reconocidas por el Estado peruano, a través del Ministerio del Ambiente.

Cabe señalar que, siendo la ACP una propiedad privada en la que existe biodiversidad y recursos naturales que quedan a cargo del cuidado del propietario de dicho predio existen, por interés del Estado en preservar dichos bienes naturales, RESTRICCIONES al derecho de propiedad pues éstos propietarios asumen compromisos de manera voluntaria con la finalidad de velar por la conservación de los referidos bienes naturales. Estos compromisos son inscritos como una carga sobre los predios, en el Registro de Propiedad Inmueble de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), siendo su cumplimiento obligatorio tanto para el propietario actual como para los subsiguientes en caso de que se transfiera el predio.

En base a tales restricciones a la propiedad, que son intrínsecas a las ACP, es que la comisión considera que dejar o extender mayores restricciones al derecho de propiedad de las personas

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3114/2017, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

naturales o jurídicas que se comprometen, precisamente, a cuidar de los bienes naturales de dichas áreas resulta contradictorio con la misma naturaleza de una ACP.

Asimismo, debe señalarse que la propuesta no presenta mayores parámetros a las decisiones del SERNANP dejando su emisión a la entera potestad discrecional de la autoridad administrativa lo que restará seguridad jurídica y predictibilidad a los procedimientos administrativos.

Por último, y de la revisión de la normatividad correspondiente, mediante Decreto Supremo N°018-2015-MINAGRI del 29 de setiembre 2015, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal, ya se ha previsto en los numerales 136.2 y 136.3 del artículo 136 de dicho Reglamento que, para el **otorgamiento de títulos habilitantes sobre los recursos forestales y de fauna silvestre** y la supervisión, control y fiscalización de recursos forestales y de fauna silvestre dentro de dichas ACP, la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS) es competente para el otorgamiento de dicho títulos habilitantes y, la supervisión, control y fiscalización la realizan la ARFFS y el OSINFOR, según corresponda, en el marco de sus competencias, y conforme al numeral 136.4 las ARFFS y el OSINFOR comunican al SERNANP, trimestralmente, los resultados de las acciones de supervisión, control y fiscalización de los recursos forestales y de fauna silvestre, en las ACR y ACP, según corresponda, que permita al SERNANP actualizar el reporte del estado de conservación de dichas áreas.

Estando a ello, la comisión tomando en cuenta la valiosa opinión del MINAM y SERNANP considera que la propuesta de modificación del proyecto legislativo en esta parte no cumple con el principio de necesidad legislativa.

6. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 3114/2017-CR con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

El Congreso de la República
Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Artículo único. Modifica artículo 11 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas

Modifícase el artículo 11 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, el que quedará redactado con el siguiente texto agregado:

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3114/2017, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

" Artículo 11.- Los Gobiernos Descentralizados de nivel regional podrán gestionar, ante el ente rector a que se refiere la presente Ley, la tramitación de la creación de un Área de Conservación Regional en su jurisdicción, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 7 de la presente ley. Las Áreas de Conservación Regional se conformarán sobre áreas que, teniendo una importancia ecológica significativa, no califican para ser declaradas como áreas del Sistema Nacional. En todo caso, la Autoridad Nacional podrá incorporar al SINANPE aquellas áreas regionales que posean una importancia o trascendencia nacional.

Los Gobiernos Regionales están obligados a remitir al día siguiente de publicada la Ordenanza Regional que identifica la propuesta de zonas prioritarias para conservación, toda la información de las mismas y el correspondiente expediente técnico, al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP a efectos de que esta institución, en un plazo no mayor de 30 días calendario, remita un informe de acuerdo a sus competencias al INGEMMET, para que dicha información sea visualizada de manera referencial en el Sistema de Derecho Minero y Catastro - SIDEMCAT, regulado por el Decreto Supremo 084-2007-EM.

Los informes que emite el SERNANP respecto a la pertinencia de las zonas prioritarias para conservación, deben ser publicados en el portal web de su institución."

Salvo mejor parecer;

Dese cuenta, 27 de setiembre de 2019.