

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

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

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2016 – 2017

### Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen el Proyecto de Ley 748/2016-CR (en adelante EL PROYECTO LEGISLATIVO), presentado en el Área de Trámite Documentario con fecha 7 de diciembre de 2016, por el congresista César Villanueva Arévalo, por intermedio de Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, mediante el cual se propone la modificación del artículo 20 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

### 1. SITUACIÓN PROCESAL

#### 1.1 Antecedentes

##### 1.1.1 Antecedentes procedimentales

El referido proyecto fue decretado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE) e ingresó a la misma el 14 de diciembre de 2016.

Fue calificado positivamente por la CPAAAAE al cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

#### 1.2 Opiniones solicitadas:

1.2.1. **Ministerio del Ambiente (MINAM).** Oficio 773-2016-2017/CPAAAAE-CR, del 29 de diciembre de 2016, reiterado mediante Oficio 1030-2016-2017/CPAAAAE-CR, del 25 de enero de 2017, por el cual se invita a la Reunión de Trabajo del 31 de enero del 2017 a fin de recabar en forma oral y por escrito la opinión técnico-legal del Proyecto.

1.2.2. **Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP).** Oficio 777- 2016-2017/CPAAAAE-CR, remitido el 29 de diciembre de 2016.

1.2.3 **Autoridad Nacional del Agua (ANA).** Oficio 775- 2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido el 2 de noviembre de 2016 y reiterado mediante Oficio 645-2016-2017-CPAAAAE-CR, del 7 de

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

diciembre de 2016, por el cual se invita a la Reunión de Trabajo del día 5 de diciembre del 2016.

- 1.2.4 **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).** Oficio 306-2016-2017-CPAAAAE-CR, fue remitido el 2 de noviembre de 2016 y reiterado mediante Oficio 646-2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido el 7 de diciembre de 2016, por el cual se invita a la Reunión de Trabajo del día 5 de diciembre del 2016.
- 1.2.6 **Fondo Nacional del Ambiente (FONAM).** Oficio 307-2016-2017-CPAAAAE-CR remitido el 2 de noviembre de 2016, reiterado mediante Oficio 647-2016-2017-CPAAAAE-CR, del 7 de diciembre de 2016, por el cual se invita a la Reunión de Trabajo del día 5 de diciembre del 2016.

### 1.3 Opiniones recibidas

- 1.3.1. **Fondo Nacional del Ambiente (FONAM).** Carta 030-2017-FONAM del 31 de enero de 2017, con fecha de ingreso a la Mesa de Partes del Congreso de la República del 13 de diciembre y a la CPAAAAE el 15 de diciembre de 2016. **Opinión favorable, con aportes y modificaciones presentadas.**
- 1.3.2. **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).** Oficio con fecha de ingreso el 30 de diciembre a la Mesa de Partes del Congreso de La República y a la CPAAAAE el 9 de enero de 2016. **Opinión favorable, con aportes y precisiones presentadas.**
- 1.3.3. **Ministerio del Ambiente (MINAM), a través del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP).** Oficio 139-2017-MINAM/DM, con fecha de ingreso a la Mesa de partes del Congreso de La República el 9 de marzo y a la CPAAAAE el 13 de marzo de 2017. **Opinión desfavorable, materia ya se encuentra establecido en la norma vigente.**
- 1.3.4. **Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI).** Oficio 070-2017- ANA-J/OAJ del 30 de enero de 2017. Ingresó a la Mesa de Partes del Congreso con fecha 16 de diciembre y a la CPAAAAE con fecha 23 de diciembre de 2016. **Opinión desfavorable con recomendaciones.**
- 1.3.5. **Reunión de Trabajo de la CPAAAAE del 31 de enero de 2017.** Con la presencia de representantes de la Autoridad Nacional del Agua, el Ministerio del Ambiente, Confederación Nacional Agraria, asesor de la congresista Tamar Arimborgo, asesor del congresista Marco Arana y asesores de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

## 2. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

El Proyecto Legislativo 748/2016-CR cuenta con un artículo único y una norma derogatoria única.

- En el artículo único, se dispone la modificación del artículo 20 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, adicionándose el siguiente párrafo:  
“Los titulares de derechos de uso y/o aprovechamiento de recursos minero-energéticos, hidrobiológicos, hidrocarbúricos y/o de cualquier recurso natural en general, cuyas actividades se encuentren dentro, o en parte, de un Área Natural Protegida, deberán asegurar que el ejercicio de sus derechos sean compatibles con el Plan Maestro que se establezca sobre dichas Áreas Naturales Protegidas, con prescindencia del momento en que se otorgaron dichos derechos. Al manejo y gestión de Áreas Naturales Protegidas, no le resultará oponible derecho de uso y/o aprovechamiento de recurso natural alguno”
- La norma derogatoria única establece:  
Deróguese el artículo 4.2 del Decreto Supremo 008-2009-MINAM, y toda norma que se oponga a la presente Ley.

## 3. MARCO NORMATIVO

### 3.1. Marco normativo nacional

#### 3.1.1. Constitución Política del Perú

- Artículo 2. Toda persona tiene derecho: 22) a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.
- Artículo 66. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación.  
El Estado es soberano en su aprovechamiento.  
  
Por Ley Orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.
- Artículo 67. El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.
- Artículo 68. El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Naturales Protegidas.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

### 3.1.2 Ley 28611, Ley General del Ambiente

- Artículo I.- Del derecho y deber fundamental

Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente [...] asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva.

- Artículo VI.- Del principio de sostenibilidad

La gestión del ambiente y sus componentes, así como el ejercicio y la protección de los derechos que establece la presente Ley, se sustentan en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.

- Artículo VII.- Del principio precautorio

Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente.

- Artículo 6.- De las limitaciones al ejercicio de derechos

El ejercicio de los derechos de propiedad y a la libertad de trabajo, empresa o comercio e industria, están sujetos a las limitaciones que establece la ley en resguardo del ambiente.

- Artículo 107.- Del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado

El Estado asegura la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, así como, la historia y cultura del país mediante la protección de espacios representativos de la diversidad biológica y de otros valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico existentes en los espacios continentales y marinos del territorio nacional, a través del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE, regulado de acuerdo a su normatividad específica.

- Artículo 108.- De las Áreas Naturales Protegidas por el Estado

108.1 Las Áreas Naturales Protegidas, son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado, debido a su importancia para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico y por su contribución al

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

desarrollo sostenible del país. Son de dominio público y se establecen con carácter definitivo.

### **3.1.3. Ley 28245, Ley marco del sistema nacional de gestión ambiental**

- Artículo 3.- De la finalidad del Sistema

El Sistema Nacional de Gestión Ambiental tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

- Artículo 5.- De los Principios de la Gestión Ambiental

La gestión ambiental en el país, se rige por los siguientes principios: [...]

k. Precautorio, de modo que cuando haya indicios razonables de peligro de daño grave o irreversible al ambiente o, a través de este, a la salud, la ausencia de certeza científica no debe utilizarse como razón para no adoptar o postergar la ejecución de medidas eficaces y eficientes destinadas a evitar o reducir dicho peligro. [...] La autoridad que invoca el principio precautorio es responsable de las consecuencias de su aplicación.

### **3.1.4. Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas**

- Artículo 1

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

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.

- Artículo 2

La protección de las áreas a que se refiere el artículo anterior tiene como objetivos:

a. Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, dentro de áreas suficientemente extensas y representativas de cada una de las unidades ecológicas del país.

b. Mantener muestras de los distintos tipos de comunidad natural, paisajes y formas fisiográficas, en especial de aquellos que representan la diversidad única y distintiva del país.

c. Evitar la extinción de especies de flora y fauna silvestre, en especial aquellas de distribución restringida o amenazadas.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

- d. Evitar la pérdida de la diversidad genética.
  - e. Mantener y manejar los recursos de la flora silvestre, de modo que aseguren una producción estable y sostenible.
  - f. Mantener y manejar los recursos de la fauna silvestre, incluidos los recursos hidrobiológicos, para la producción de alimentos y como base de actividades económicas, incluyendo las recreativas y deportivas.
  - g. Mantener la base de recursos, incluyendo los genéticos, que permitan desarrollar opciones para mejorar los sistemas productivos, encontrar adaptaciones frente a eventuales cambios climáticos perniciosos y servir de sustento para investigaciones científicas, tecnológicas e industriales.
  - h. Mantener y manejar las condiciones funcionales de las cuentas hidrográficas de modo que se aseguren la captación, flujo y calidad de agua, y se controle la erosión y sedimentación.
  - i. Proporcionar medios y oportunidades para actividades educativas, así como para el desarrollo de la investigación científica.
  - j. Proporcionar oportunidades para el monitoreo del estado del medio ambiente.
  - k. Proporcionar oportunidades para la recreación y el esparcimiento al aire libre, así como para el desarrollo turístico basado en las características naturales y culturales del país.
  - l. Mantener el entorno natural de los recursos culturales, arqueológicos e históricos ubicados en su interior.
  - m. Restaurar ecosistemas deteriorados.
  - n. Conservar la identidad natural y cultural asociada existente en dichas áreas
- Artículo 27. El aprovechamiento de recursos naturales en Áreas Naturales Protegidas sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro del área. El aprovechamiento de recursos no debe perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se han establecido el área.

### **3.1.5. Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales**

- Artículo 1.- Ámbito de aplicación

La presente ley orgánica norma el régimen de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en tanto constituyen patrimonio de la nación, estableciendo sus condiciones y las modalidades de otorgamiento a particulares, en cumplimiento del mandato contenido en los Artículos 66 y 67 del Capítulo II del Título III de la Constitución

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Política del Perú y en concordancia con lo establecido en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y los convenios internacionales ratificados por el Perú.

- Artículo 2.- Objetivo

La presente Ley Orgánica tiene como objetivo promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado para el fomento a la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana.

- Artículo 3.- Definición de recursos naturales

Se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como: a. las aguas: superficiales y subterráneas; b. el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección; c. la diversidad biológica: como las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistas; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida; d. Los recursos hidrocarbúricos, hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos y similares; e. La atmósfera y el espectro radioeléctrico; f. Los minerales; g. Los demás considerados como tales. El paisaje natural, en tanto sea objeto de aprovechamiento económico, es considerado recurso natural para efectos de la presente Ley.

- Artículo 8.- Límites al otorgamiento y aprovechamiento de los recursos naturales

El Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente Ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia.

**3.1.6. Decreto Legislativo 1013, que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente**

- Artículo 4.- Ámbito de competencias del Ministerio del Ambiente

4.1. El Ministerio del Ambiente es el organismo del Poder Ejecutivo rector del sector ambiental, que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente. Asimismo, cumple la función de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las Áreas Naturales Protegidas.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

- Artículo 5.- Sector Ambiental

5.1 El sector ambiental comprende el Sistema Nacional de Gestión Ambiental como sistema funcional, el que integra al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, al Sistema Nacional de Información Ambiental y al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado; así como la gestión de recursos naturales, en el ámbito de su competencia, de la biodiversidad, del cambio climático, del manejo de sueños y de los demás ámbitos temáticos que se establecen por ley.
- Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de organismos públicos adscritos al Ministerio del Ambiente

2.- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. Créase el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal adscrito al Ministerio del Ambiente. Es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y se constituye en su autoridad técnico normativa.

### **3.1.7. Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada**

- Artículo 54

La calidad de área natural protegida solamente puede otorgarse por decreto supremo que cumple con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Las Áreas Naturales Protegidas pueden ser nacionales, regionales o locales, según el gobierno que las administre, lo que será determinado en el decreto de su creación. Las políticas de manejo de dichas áreas las fijará el Gobierno Nacional. El establecimiento de Áreas Naturales Protegidas no tiene efectos retroactivos ni afecta los derechos adquiridos con anterioridad a la creación de las mismas.

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

- Artículo 1.- Áreas Naturales Protegidas

Las Áreas Naturales Protegidas son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado como tales, debido a su importancia para la conservación de la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país.



PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Las Áreas Naturales Protegidas constituyen Patrimonio de la Nación y son de Dominio Público por lo que la propiedad sobre ellas, en todo o en parte, no puede ser transferida a particulares. Su condición natural es mantenida a perpetuidad. Puede permitirse el uso regulado de las mismas y el aprovechamiento de los recursos ubicados en ellas, o determinarse la restricción de los usos directos.

La administración de las Áreas Naturales Protegidas considera la importancia de la presencia del ser humano, sus procesos sociales, sus necesidades de manera individual y colectiva, así como el respeto a los usos tradicionales de las comunidades campesinas o nativas en el ámbito del Área Natural Protegida, en armonía con sus objetivos y fines de creación.

- Artículo 37.- Planes Maestros.  
37.1 El Plan Maestro es el documento de planificación estratégica de más alto nivel para la gestión del Área Natural Protegida. El proceso de elaboración del Plan Maestro es liderado, de manera concertada con el Comité de Gestión, por el Jefe del Área Natural Protegida correspondiente, con la colaboración de los gobiernos regionales y locales, los pobladores locales debidamente organizados, y las instituciones públicas y privadas vinculadas al Área Natural Protegida.
  
- Artículo 45.- Inscripción registral  
45.3 No se desconoce el derecho de posesión previamente adquirido al establecimiento de un Área Natural Protegida, pero no procede la adquisición de la propiedad por prescripción.
  
- Artículo 46.- Limitaciones y restricciones de uso  
46.1 Las limitaciones y restricciones al uso de predios de propiedad privada ubicados al interior de un Área Natural Protegida, cuya existencia es posterior a la propiedad, son establecidas en el dispositivo legal de su creación, en el respectivo Plan Maestro o mediante Resolución Jefatural específica del INRENA. En este último caso se debe tomar en consideración la categoría del Área Natural Protegida, la situación legal del titular y el contenido de los instrumentos de planificación.
- 46.2 No se permite el establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro de las Áreas Naturales Protegidas posteriores a su creación.
- 46.3 Son inscribibles las limitaciones y restricciones de uso sobre derechos que consten en cualquier registro público.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

### **3.1.9. Decreto Supremo 008-2009-MINAM, que aprueba las disposiciones para la elaboración de los Planes Maestros de las Áreas Naturales Protegidas**

- Artículo 1.- Disposiciones para la elaboración de los Planes Maestros de las Áreas Naturales Protegidas

1.3. El proceso de elaboración y revisión de los Planes Maestros se desarrolla mediante un proceso participativo en el cual las personas naturales y jurídicas, individual o colectivamente, tienen el derecho y la oportunidad de manifestar sus intereses, demandas u opiniones, dentro del marco legal, no pudiendo ser excluido ningún actor que manifieste formalmente su interés en participar en el mencionado proceso.

1.4 Los Planes Maestros deben incluir estrategias mediante los cuales se implementen los convenios asumidos por el Estado Peruano en materia ambiental y de desarrollo humano de conformidad con el artículo 37 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas; en cuanto les sea aplicable.

### **3.1.10. Decreto Supremo 008-2005-PCM. Aprueban Reglamento de la Ley 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental**

- Artículo 4.- Objetivo de la Política Nacional Ambiental.-  
El objetivo de la Política Nacional Ambiental es el mejoramiento continuo de la calidad de vida de las personas, mediante la protección y recuperación del ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, garantizando la existencia de ecosistemas viables y funcionales en el largo plazo.
- Artículo 5.- Vinculación de la Política Nacional Ambiental con otras políticas públicas.-  
Las Políticas de Estado deben integrar las políticas ambientales con las demás políticas públicas estableciendo sinergias y complementariedad entre ellas. Las políticas públicas, en todos sus niveles, deben considerar los objetivos y estrategias de la Política Nacional Ambiental en sus principios, diseño y aplicación.

## **3.2. Marco normativo internacional**

### **3.2.1. Declaración de Río de Janeiro**

- Principio 1:

Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

- Principio 4:

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Al fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse de forma aislada.

- Principio 11:  
Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países en particular los países en desarrollo.
- Principio 15:  
Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.
- Principio 23:  
Deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación.
- Principio 25  
La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.

### **3.2.2. CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA**

- Artículo 3: Principio  
De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estado o de zonas situadas fuera de toda la jurisdicción nacional
- Artículo 8:  
Cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda:
  - a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

- b) Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica.
  - c) Promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales.
  - d) Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas.
- Artículo 10: Cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda:
- a) Integrará el examen de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de medidas.
  - b) Adoptará medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica.

### **3.2.3. CONVENCION PARA LA PROTECCION DE LA FLORA, DE LA FAUNA, Y DE LAS BELLEZAS ESCENICAS NATURALES DE LOS PAISES DE AMERICA**

- Artículo V
1. Los Gobiernos Contratantes convienen en adoptar o en recomendar a sus respectivos cuerpos legislativos competentes, la adopción de leyes y reglamentos que aseguren la protección y conservación de la flora y fauna dentro de sus respectivos territorios y fuera de los parques y reservas nacionales (...)
  2. Los Gobiernos Contratantes convienen en adoptar o en recomendar a sus respectivos cuerpos legislativos la adopción de leyes que aseguren la protección y conservación de los paisajes, las formaciones geológicas extraordinarias, y las regiones y los objetos de interés estético o valor histórico o científico.

### **3.2.4. CONVENCION MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO**

#### Artículo 3: Principios

3. Las partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta total de certidumbre

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. (...)

### **3.2.5. CONVENCION RELATIVA A LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL ESPECIALMENTE COMO HABITAT DE AVES ACUATICAS**

#### **- Artículo 1**

A los efectos de la presente Convención son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.

#### **- Artículo 3**

1. Las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio.

#### **- Artículo 4**

1. Cada Parte Contratante fomentará la conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquéllos, estén o no incluidos en la Lista, y tomará las medidas adecuadas para su custodia

## **4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA**

### **4.1 ANÁLISIS TÉCNICO**

#### **4.1.1 Necesidad y viabilidad de la Ley propuesta**

El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP),<sup>1</sup> fue creado el 13 de mayo del año 2008, adscrito al Ministerio del Ambiente, y es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), está conformado por las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional (ANP), que se complementa con las Áreas de Conservación Regional (ACR) y las Áreas de Conservación Privada (ACP). Actualmente, existe ciento ochenta y tres (183) áreas protegidas, que comprenden 22'530, 983.6 hectáreas distribuidas en costa, sierra y selva, así como en el Mar de Grau, lo que representa el 17.22 % del territorio nacional.

<sup>1</sup> <http://www.semnanp.gob.pe/documents/10181/11956/Informe-4-Areas-Naturales-Protegidas.pdf>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS



Fuente: <https://www.google.com.pe/search?q=areas+naturales+protegidas>

La preocupación actual son las actividades mineras y las talas ilegales que afectan principalmente a cinco (5) Áreas Naturales Protegidas y la declaratoria de zonas intangibles, como son la Sierra del Divisor (Loreto y Ucayali), Cordillera del Cóndor (Amazonas) y Huascarán (Áncash), reservas Tambopata (Madre de Dios) y San Fernando (Ica). Similares problemas y otros de índole social, ambiental y delincriminal afectan las demás Áreas Naturales Protegidas, Áreas de Conservación Regional (ACR) y las Áreas de Conservación Privada (ACP), ocasionando impactos en su biodiversidad, ecosistemas que las alberga y los servicios ambientales que brindan y que ha derivado cambios sobre la fauna silvestre y el uso de los recursos naturales, a pesar que cuentan con un plan maestro que fija los límites del área, las actividades que allí se pueden realizar y la responsabilidad de vigilancia de cada autoridad.

De igual modo, frente a los impactos del cambio climático, hay un retroceso de la masa glaciar de la Cordillera Blanca y que afecta el Parque Nacional del Huascarán y ha puesto en peligro los

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

hábitats, paisajes y ecosistemas que las alberga y donde el principal reto, según el trabajo de investigación de Segundo Córdova,<sup>2</sup> es proteger las fuentes de agua dulce, debido a los desvíos, diques y la escorrentía ocasionada por la irrigación de tierras agrícolas y la contaminación, la demanda creciente de animales y plantas silvestres, la insuficiente inversión en las áreas protegidas que no permite implementar sus objetivos sociales y de conservación, los subsidios y otros instrumentos financieros o disposiciones institucionales contraproducentes dirigidos a sectores que tienen efectos sobre la biodiversidad (sectores de la economía que inciden en paisajes críticos para la biodiversidad) y donde las comunidades locales suelen sobrellevar la mayor parte de los costos y recibir escasos beneficios; además, indica que las áreas protegidas están desligadas de la planificación del desarrollo, de la ordenación territorial y de otros sistemas de decisión en materia de gestión de recursos, finalmente señala que muchas áreas protegidas están aisladas y sus nexos ecológicos externos, no se asientan en ninguna base jurídica.



Fuente: <http://www.psf.org.pe/foropanamazonico/tag/medio-ambiente/>

La información contenida en el gráfico visibiliza la importancia de que las áreas naturales protegidas cuenten con un Plan Maestro, instrumento de planificación de más alto nivel que es elaborado sobre la base de procesos participativos con el Comité de Gestión, integrado por organizaciones que se encuentran dentro y alrededor de dichas áreas y revisado cada cinco (5)

<sup>2</sup> SEGUNDO CÓRDOVA RAMÍREZ. Plan para la Conservación de la Diversidad Biológica y Cultural del Parque Nacional del Río Abiseo. Universidad de Piura, Facultad de Ingeniería. Maestría en Gestión y Auditorías Ambientales. Piura, diciembre, de 2006.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

años. Dicho instrumento de ordenamiento define la zonificación, estrategias y políticas generales para la gestión del área, la organización, objetivos, planes específicos requeridos y programas de manejo y los marcos de cooperación, coordinación y participación relacionados con el área y sus zonas de amortiguamiento, aprobados mediante resolución presidencial del SERNANP. En el caso de los planes maestros para las reservas comunales, se debe contar con la opinión favorable de los beneficiarios a través de sus organizaciones representativas y en las Áreas de Conservación Privadas (ACP), los usuarios que presenten ante el SERNANP una propuesta de zonificación del área y una lista con las obligaciones y restricciones a las que se comprometen, y que estos documentos sean considerados como el plan maestro del área.

Contra todo lo antes señalado, el Decreto Supremo 008-2009-MINAM, numeral 4.2 del artículo 4, dispone que: [...] *no podrán establecerse Zonas de Protección Estricta (ZPE) y Zonas Silvestres (ZS), sobre predios de propiedad privada y/o que contengan derechos adquiridos o preexistentes conforme a la norma aplicable, salvo consentimiento escrito del titular del derecho.* [...]. Como se puede apreciar esta norma deja a potestad del titular del derecho la decisión de otorgar un espacio determinado del ANP, su protección y las mayores restricciones de uso, lo que sin duda, en la práctica, genera inseguridad para la propia Área Natural Protegida y el objeto principal de conservación, debido a que el Estado no puede ejercer sus facultades y atribuciones de preservarla, quedando estas sujetas a la autorización del titular del derecho.

Frente a lo anotado, la CPAAAAE considera que, en el marco de lo dispuesto por el artículo 1 -la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado-; artículo 2 -toda persona tiene derecho: 22) [...] así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida; artículo 66 -los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación; artículo 68 -el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Naturales Protegidas-; y demás normas previstas en la Constitución Política del Perú, corresponde regular que el ejercicio de actividades económicas dentro de un área natural protegida, con la finalidad de evitar que aquellas colisionen con los fines de conservación para la que fue establecida.

La propia Carta Magna, que inspira el ordenamiento jurídico peruano, ha reconocido como un derecho fundamental, el de vivir en un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, esto implica la facultad de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos (aire, agua, suelo, subsuelo y otros), se desarrollen e interrelacionen de manera natural y armónica.<sup>3</sup> Este derecho impone al Estado la obligación de orientar el ejercicio de sus poderes públicos para mantener los bienes ambientales en condiciones que permitan su disfrute,

<sup>3</sup> Obligaciones prestacionales del Estado, Expediente 03048- 2007-PA/TC



PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

y para los particulares también la obligación de proceder, de modo similar, cuando sus actividades incidan, directa o indirectamente en el medio ambiente.<sup>4</sup>

El Tribunal Constitucional ha establecido que el derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado debe considerarse como un componente esencial e indispensable para el goce efectivo de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos. Por ende, la protección a este derecho trasciende las tareas de conservación e impone la obligación de adoptar medidas preventivas para evitar el daño al medio ambiente equilibrado. En tal sentido, la protección del medio ambiente sano y adecuado no significa únicamente cautelar que el daño ocasionado sea reparado, sino y de manera especialmente relevante, de prevenir que dichos daños no sucedan, máxime, si se trata de proteger un espacio, definido especialmente con fines de conservación y protección de los recursos naturales, como son las Áreas Naturales Protegidas, evitando que el desarrollo de actividades económicas incompatibles se desempeñen en ella, en aplicación de uno de los deberes más importantes del Estado, que es el principio precautorio inscrito en la Ley 28611, Ley General del Ambiente (Título Preliminar, Derechos y Principios), especialmente el artículo VII, donde indica que, [...] *cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente [...]*

Sin embargo, algunas entidades de la administración estatal expiden actos normativos contrarias a la obligación de garantizar el disfrute de un ambiente equilibrado y adecuado. Ello se puede advertir claramente en el reconocimiento de derechos de explotación sobre áreas especialmente vulnerables, contribuyendo con ello a su deterioro.

No podemos oponernos al desarrollo económico y social del país, pero si debemos procurar que ambos sean compatibles con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales y el medio ambiente. Entonces, aquel que realiza una actividad económica que incida directa o indirectamente sobre el ambiente, debe probar que ésta no es contaminante, dañina o degradante y el Estado debe velar por que así sea.

También debe tenerse en cuenta que la doctrina constitucional ha establecido que los derechos fundamentales no son ilimitados. En el caso del derecho a un ambiente saludable es colectivo, no individual ya que tiene doble dimensión: primero, constituye un principio que irradia todo el orden jurídico, puesto que es obligación del Estado proteger los recursos naturales de la nación; y segundo, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida en condiciones dignas. En consecuencia, al ser un derecho fundamental colectivo, conlleva a que toda norma jurídica que busque su precaución,

---

<sup>4</sup> Idem

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

prevención y reparación sea una norma de orden público, pues, tiene como fundamento la protección de un interés colectivo de toda la nación, lo que es el caso particular de la norma propuesta que busca garantizar la protección a las Áreas Naturales Protegidas.

Ahora bien para no alejarnos del tema expuesto y ante el escenario al que nos enfrentaríamos al no contar una política ambiental clara, correcta y uniforme en las Áreas Naturales Protegidas - sea agua, aire, tierra o bosques- el incumplimiento de la obligación estatal antes mencionada y el referido decreto supremo nos afectaría a todos por igual como sociedad, y como tal debe ser tratado y abordado mediante ley, a fin de que las entidades públicas sigan la ruta que le traza el Congreso de la República. Así, por ejemplo, si en un determinado sector geográfico científicamente se determina que el acuífero que alimenta y permite regar las tierras para hacerlas productivas, no tiene suficiente cantidad de agua para cumplir con tal finalidad, la Ley de Recursos Hídricos establece de forma clara y precisa que **se puede declarar una veda de recursos hídricos, la cual imposibilita el otorgamiento de derechos de uso de agua a todos por igual**; en consecuencia, si alguien se encontraba realizando el trámite de pedido de licencia de uso de agua (que en su momento acreditaba suficiente disponibilidad hídrica); al decretarse la veda del recurso hídrico, su disponibilidad tiene que ser redistribuida conforme a la real disponibilidad del acuífero y teniendo en cuenta que la primera prioridad es el agua para consumo humano, luego para la seguridad alimentaria y, finalmente el agua utilizada con fines de negocio; por tanto, prima el recurso natural escaso conforme a la Constitución Política del Perú frente a la teoría de los derechos adquiridos.

Debe tenerse en cuenta que esta teoría ha sido proscrita de nuestro ordenamiento constitucional al haberse impuesto la teoría de los hechos cumplidos. En consecuencia, todos los conceptos que se construyeron en torno a la teoría superada actualmente buscan esconderse en el concepto de propiedad regulado por el Código Civil para el ámbito privado omitiendo la función social (tal como establece la constitución en el artículo 70) que encuentra en el campo de acción del Derecho Público. Resulta realmente preocupante como el texto de un decreto supremo –DS 008-2009-MINAM- puede afectar la jerarquía de las normas legales y, sobre todo, a prevalencia de la Constitución Política del Perú.

Esta norma afecta directamente la gestión de las Áreas Naturales Protegidas. **El Estado, no puede abdicar de su obligación de regular su utilización, por más que existan poseionarios o terceros a quienes previamente haya otorgado derechos de uso o de explotación de determinados recursos naturales, dentro de su ámbito.** Aceptar esta teoría implica limitar la protección estatal que impone como obligación la norma suprema del Estado. Sostener lo contrario implica validar el errado criterio que conlleva a impedir la elaboración e implementación de los Planes Maestros de las Áreas Naturales Protegidas, dejando esta al arbitrio o previa aprobación de privados o terceros, cuando, ellos, al igual que los demás, deben

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

quedar también obligados a respetarlo y aplicarlo; caso contrario, se vulnera todo el sistema de protección de los recursos naturales, en especial, las que se encuentran dentro de las Áreas Naturales Protegidas o similares para el adecuado cuidado, resguardo, protección y sostenibilidad en la gestión y manejo integral de estas áreas, que es lo que esta modificación legislativa busca corregir.

#### 4.1.2 Oportunidad de la Ley propuesta

La CPA AAAE, considera que la aprobación de la ley propuesta es oportuna. Tal como se ha señalado, la persona humana y la defensa de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado, por lo tanto, todo momento es oportuno para garantizar el ejercicio del derecho constitucional a vivir en un ambiente equilibrado, conforme lo ha consagrado la Carta Magna.

No olvidemos que la finalidad de la norma propuesta es resguardar las Áreas Naturales Protegidas frente al desarrollo de actividades que pueden resultar nocivas y absolutamente incompatibles para la consecución de los fines que motivaron su creación, garantizando así el cumplimiento pleno de las obligaciones prestacionales del Estado. Todo ello en salvaguarda de los derechos de la persona, así como el cumplimiento de compromisos internacionales adoptados por el país para velar porque el desarrollo económico sea armónico con la naturaleza.

En tal sentido, garantizar la protección de las Áreas Naturales Protegidas es indispensable, máxime, cuando dicha protección está orientada a resguardar un espacio reconocido como biodiverso y especialmente vulnerable como son las áreas protegidas con los impactos del cambio climático que hoy se padece en diversas regiones del país.

Por otro lado, el 7 de mayo de 2014, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), extendió una invitación formal a Perú para que se involucre en el *Programa País* que fue lanzado por el Secretario General de la OCDE y el Presidente de Perú durante la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, el 8 de diciembre de 2014. El Programa se centra en cinco áreas prioritarias para el Perú: crecimiento económico, gobernanza pública, transparencia y lucha contra la corrupción, capital humano y productividad, y medio ambiente.

El año 2016, la OCDE,<sup>5</sup> le proporciona a Perú 66 recomendaciones en materia ambiental. Entre las principales, se encuentra continuar reforzando la institucionalidad y el sistema de gestión ambiental en todos sus niveles y asegurar la implementación efectiva de las políticas de protección del medio ambiente e incentivar el aprovechamiento sostenible del rico patrimonio natural y de las oportunidades que provee para la ecoinnovación y el desarrollo de nuevos

---

<sup>5</sup> ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). Evaluaciones del desempeño ambiental –PERÚ. Aspectos destacados y recomendaciones. Lima, 2016. Pp77

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

sectores económicos. A nivel de la biodiversidad, le señala que debe reforzar la protección e investigación de la biodiversidad terrestre y marítima, ecosistemas, recursos genéticos de flora y fauna nativa, ordenamiento territorial y tener en cuenta los conocimientos tradicionales, y posibilidades comerciales, gastronomía, medicina tradicional, biotecnología y aplicar la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos y reforzar las capacidades técnicas y financieras del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE) y desarrollar una visión integrada de las áreas protegidas públicas y privadas, una red articulada y coherente de áreas núcleo, zonas de amortiguamiento y corredores biológicos.

Por lo anotado, y frente a los problemas descritos que enfrentan las Áreas Naturales Protegidas, la CPAAAAE recomienda al Pleno del Congreso de la República, aprobar **el Texto Sustitutorio, que propone la Ley que modifica el artículo 20 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas**. La urgencia y oportunidad de la norma propuesta, se sostiene en la necesidad permanente de fortalecer la defensa de nuestras Áreas Naturales Protegidas, a través de un Plan Maestro que es un instrumento de planificación en beneficio del capital social, natural y ambiental y que beneficiará principalmente a la población más vulnerable y de mayor pobreza del país.

#### **4.1.3 Situación fáctica o jurídica que se propone regular**

El PROYECTO LEGISLATIVO, materia de dictamen, propone a la representación nacional regular, los títulos de derechos de uso y/o aprovechamiento de recursos minero-energéticos, hidrobiológicos, hidrocarbúricos y/o de cualquier recurso natural en general cuyas actividades se encuentren dentro o en parte de un Área Natural Protegida, se aseguren que el ejercicio de sus derechos sean compatibles con el Plan Maestro que se establezca sobre dichas Áreas Naturales Protegidas, con independencia del momento en que se otorgaron dichos derechos. Al manejo y gestión de Áreas Naturales Protegidas, no le resultará oponible derecho de uso y/o aprovechamiento de recurso natural alguno.

Asimismo, busca derogar el artículo 4.2 del Decreto Supremo 008-2009- MINAM, y toda norma que se oponga a la presente Ley. Dicho artículo se encuentra referido a la prohibición de establecer Zonas de Protección Estricta (ZPE) y Zonas Silvestres (ZS), sobre predios de propiedad privada y/o que contengan derechos adquiridos o preexistentes a la norma aplicable, salvo consentimiento estricto del titular del derecho.

#### **4.1.4 Nuevo estado de la situación fáctica o jurídica luego de aprobada la Ley propuesta**

Con la aprobación de la norma propuesta, mediante texto sustitutorio, bajo el título: **LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS**

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

**SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS**, se acoge la finalidad de dicho Proyecto Legislativo, aunque los mecanismos propuestos inicialmente han sido reajustados a la luz de los aportes contenidos en las opiniones remitidas a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. En esta perspectiva, el texto normativo sustitutorio del predictamen considera:

- Que se modifique el artículo 20 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, respecto a que los titulares de derechos de uso o de aprovechamiento de recursos naturales, cuyas actividades se encuentran total o parcialmente en un Área Natural Protegida, deben compatibilizar el ejercicio de sus derechos con el Plan Maestro y sus modificaciones que se establezcan sobre dicha Área Natural Protegida, con la finalidad de garantizar la conservación de la biodiversidad, ecosistemas y servicios ambientales de las Áreas Naturales Protegidas.
- En la Única Disposición Complementaria Transitoria, se indica que los titulares de derechos de uso o de aprovechamiento de recursos naturales comprendidos en la presente Ley, disponen del plazo de dos (2) años improrrogables, para adecuar sus instrumentos ambientales al Plan Maestro correspondiente.
- La Disposición Complementaria Derogatoria, deja sin efecto el numeral 4.2 del artículo 4 del Decreto Supremo 008-2099-MINAM.

#### **4.2 ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO DE LA LEY PROPUESTA**

La Ley propuesta es una norma destinada a terminar la contradicción que existe en la actual normativa que regula el desarrollo de actividades económicas dentro de las Áreas Naturales Protegidas. Protección que es un deber constitucional impuesto al Estado.

Del mismo modo, reafirma el derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida como un derecho constitucional y colectivo que sirve de límite y garantía para el ejercicio de otros derechos constitucionales y contribuye a que el Estado cumpla con sus compromisos internacionales asumidos a través de la suscripción de tratados y convenios respecto a vigilar y garantizar que las actividades económicas en el país se desarrollen en armonía con la protección y conservación de los recursos naturales, principalmente si se trata de un área natural protegida, destinada a proteger ecosistemas identificados como frágiles o vulnerables por la cantidad de especies que albergan y cuya existencia redundaría en beneficio de toda la humanidad.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

### 4.3 ANÁLISIS DE LAS OPINIONES RECIBIDAS

#### 4.3.1 Autoridad Nacional del Agua – Oficio 070-2017-ANA-OAJ

Emitido por Abelardo de la Torre Villanueva, Jefe de la Autoridad Nacional del Agua y donde comunica a la Sra. Eufrosina Hilda Santa María Rubio, que está adjuntando el Informe 384-2017-ANA-OAJ, respecto a la opinión solicitada del Proyecto de Ley 748/2016-CR, denominada “Ley que modifica el artículo 20 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas”. Inician su opinión técnica, precisando la ley de creación de la Autoridad Nacional del Agua y haciendo una breve mención a la Ley de Recursos Hídricos, Ley de Áreas Naturales Protegidas y conceptos básicos respecto a lo que significa un área natural protegida en el ordenamiento jurídico vigente.

Indican que están de acuerdo cuando el proyecto de norma establece: [...] que *los titulares de derechos de uso y/o aprovechamiento de cualquier recurso natural en general, cuyas actividades se encuentran dentro o en parte de un Área Natural Protegida, deberán asegurar que el ejercicio de sus derechos sean compatibles con el Plan Maestro que se establezca sobre dichas Áreas Naturales protegidas, con prescindencia del momento en que otorgaron dichos derechos...* Sin embargo, consideran que al agregarse, ... *“al manejo y gestión de Áreas Naturales Protegidas no le resultará oponible derecho de uso y/o aprovechamiento de recursos naturales alguno [...] deberá analizarse si ello no contraviene el derecho de propiedad y/o que contengan derechos adquiridos o preexistentes, pues podría tratarse de una vulneración de un derecho constitucional legalmente establecido.*

Señalan que estamos frente a dos tipos de derechos, el de propiedad y de derechos adquiridos versus el derecho ambiental, notándose preeminencia de los derechos ambientales sobre los derechos adquiridos de uso de los particulares. Asimismo, indican que debe tenerse en cuenta que la normatividad actual otorga preeminencia al derecho adquirido, de ahí que el numeral 4.2 del Decreto Supremo 008-2009-MINAM, que se pretende derogar establezca que no se podrán establecer Zonas de Protección Estricta (ZPE) y Zonas Silvestres (ZS), sobre predios de propiedad privada y/o que contengan derechos adquiridos o preexistentes conforme a la norma aplicable, salvo consentimiento escrito del titular del derecho.

Consideran además, que se debe tener en consideración lo establecido en el artículo 5 de la Ley 26834, según el cual, ... *“El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos. Cualquier transferencia de derechos a terceros por parte de un poblador de un Área Natural Protegida, deberá ser previamente notificada a la Jefatura del Área. En caso de transferencia del derecho de*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

*propiedad. El Estado podrá ejercer el derecho de retracto conforme al Código Civil”...*, es decir, la propuesta ya estaría contemplada en la normativa actual, por lo que la consideran inviable.

Asimismo, consideran que no se encuentran dentro del ámbito de competencia por lo que, manifiestan, correspondería al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP, emitir opinión al respecto.

Concluyen, que el Proyecto de Ley materia de revisión no regula o modifica el ámbito de los Recursos Hídricos, no obstante lo **CONSIDERAN INVIABLE**, principalmente porque el artículo 5° de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, ya regula sobre dicho aspecto; sin embargo, sugieren recabar la opinión del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas – SERNANP.

En primer lugar, debe destacarse, de la opinión brindada por la ANA, que esta entidad considera que la materia respecto de la cual esta Comisión le ha pedido opinión, no se encuentra dentro del ámbito de competencia.

Como consecuencia de lo anterior, no debe tomarse en cuenta la opinión submateria, por haber sido emitida por un órgano incompetente, ergo, no posee carácter vinculante alguno. Por otro lado, no está demás reiterar lo ya indicado en los párrafos finales del numeral 4.1.1, en tanto la opinión carente de competencia vertida por la ANA, al igual que la norma que se pretende modificar, resultan claramente inconstitucionales, **en vista que hacen prevalecer la teoría de los derechos adquiridos, cuando el artículo 103 de la Constitución, modificado por la Ley de Reforma Constitucional 28389, establece claramente lo contrario:** *“La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo”.*

En relación con este artículo, el propio Tribunal Constitucional, máximo intérprete de nuestra Constitución, ha señalado que:

*“(...) ha adoptado la teoría de los hechos cumplidos dejando de lado la teoría de los derechos adquiridos, salvo cuando la misma norma constitucional lo habilite [...] la teoría de los hechos cumplidos implica que la ley despliega sus efectos desde el momento en que entra en vigor, debiendo ser “aplicada a toda situación subsumible en el supuesto de hecho; luego no hay razón alguna por la que deba aplicarse la antigua ley a las situaciones, aún no extinguidas, nacidas con anterioridad”. STC 00316-2011-PA, f.j. 26 (subrayado agregado).*

Dicho esto, queda claro que, la opinión, además incompetente de la Autoridad Nacional del Agua al parafrasear normas, que vulneran el Art. 103 de la Constitución y que contienen disposiciones

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

en las que expresamente, además, se hace prevalecer la teoría de los derechos adquiridos, no puede de ninguna manera ser tomada en cuenta por esta Comisión.

#### **4.3.2 Fondo Nacional del Ambiente –FONAM. Carta 030-2017- FONAM.**

Emitida por Julia Justo Soto, Directora Ejecutiva del FONAM, en la que hace llegar sus comentarios al Proyecto de Ley 748-2016- CR, señalando que si bien el Proyecto de Ley se sustenta en una contradicción que existe entre el artículo 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas y el Decreto Supremo 008-2009-MINAM, que establece disposiciones para la elaboración de los planes maestros de las Áreas Naturales Protegidas, ya que, si bien por un lado la Ley 26834 establece que los derechos adquiridos (v.gr. concesión de explotación minera) deben ejercerse en armonía con las ANP, el Decreto Supremo 008-2009-MINAM señala que para establecer Zonas de Protección Estricta (ZPE) y Zonas Silvestres (ZS) dentro de una ANP se debe tener el consentimiento del titular del derecho adquirido (v.gr. concesión de explotación minera) lo cual resulta contradictorio.

Precisa, que el Proyecto de Ley busca, de manera indirecta, garantizar el goce efectivo del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado, el mismo no debería obviar aspectos como la revisión del Plan Maestro cada 5 años, que permitirá adecuar los objetivos y fines de la ANP a las situaciones que se pueden presentar en el transcurso del tiempo (v. gr. Aspectos relacionados al cambio climático)

Igualmente, señala que el Proyecto de Ley no debe afectar la teoría de los derechos adquiridos, toda vez que si una persona adquiere una concesión para explotar determinado recurso natural, pero luego de ello se establece una ZPE en la zona donde se desarrollarían actividades, entonces ello no permitirá ejercer el derecho adquirido. Por lo que puede concluirse que si bien no lo expresan taxativamente, emiten **OPINIÓN FAVORABLE**, con aportes que deberán tenerse en cuenta por la CPAAAAE, en el texto modificatorio.

#### **4.3.3 Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Oficio s/n**

Comentan que el objetivo del Proyecto de Ley que se pretende modificar el Artículo 20 de la Ley 26834, de tal forma que los titulares de derechos de uso y/o aprovechamiento de recursos naturales al interior de las áreas protegidas deberán asegurar que el ejercicio de sus derechos sea compatible con los planes maestros de las Áreas Naturales Protegidas con las cuales estos se encuentran superpuestos, independientemente de si su derecho es preexistente al establecimiento del área protegida, o si el Plan Maestro modifica condiciones anteriormente aceptadas como parte del ejercicio de ese derecho.



PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Del mismo modo, el Proyecto de Ley en mención propone también la derogación del Numeral 4.2 del Artículo 4 del Decreto Supremo 008-2009-MINAM, el mismo que establece que no podrán establecerse zonas de protección estricta y zonas silvestres sobre predios de propiedad privada y/o que contengan derechos adquiridos o preexistentes conforme a la norma aplicable, salvo consentimiento escrito del titular del derecho. Asimismo, señalan las normas que han consultado para la emisión de la opinión correspondiente.

En su opinión, apelan al principio de seguridad jurídica, el cual no se encuentra recogido de manera expresa en la Constitución Política del Perú pero forma parte de nuestro derecho constitucional, según se desprende de las numerosas sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional, órgano máximo de interpretación y control de la constitucionalidad en el Perú, el cual ha establecido:

*(...) “la seguridad jurídica es un principio consustancial al Estado constitucional de derecho, implícitamente reconocido en la Constitución. Se trata de un valor superior contenido en el espíritu garantista de la Carta Fundamental, que se proyecta hacia todo el ordenamiento jurídico y busca asegurar al individuo una expectativa razonablemente fundada respecto de cuál será la actuación de los poderes públicos y, en general, de toda la colectividad, al desenvolverse dentro de los cauces del Derecho y legalidad”*

Señala que la seguridad jurídica es parte del derecho constitucional y del estado de derecho en el que nos encontramos inmersos. Este principio cuenta con diferentes aristas siendo una de las más importantes aquella referente a la atribución que tiene el legislador de modificar el sistema normativo, sin que ello implique una alteración brusca, irrazonable o arbitraria de los derechos individuales y/o colectivos de los ciudadanos, cita el pronunciamiento que el Tribunal Constitucional emitió en la Sentencia recaída en el Expediente 0009-2001-AI-TC:

*(...) ‘... A juicio del Tribunal, es lícito que el legislador pueda modificar el sistema normativo. Sin embargo, debe protegerse también la confianza de los ciudadanos frente al cambio brusco, irrazonable o arbitrario de la legislación. En consecuencia, cuando cambia la legislación, y de por medio se encuentra comprometido el ejercicio de determinados derechos fundamentales, todo cambio solo podrá ser válido si es que, además, se encuentra conforme con el principio de seguridad jurídica.*

*Por ello, considera el Tribunal que si el Estado permitió que los inversionistas se dediquen a la explotación de determinadas actividades económicas bajo ciertas condiciones, entonces, no es razonable que poco tiempo después cambie bruscamente tales reglas exigiendo la satisfacción de requisitos y condiciones...’*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Anota, según se desprende del análisis realizado por el Tribunal Constitucional, que el Estado, al normar tiene como limitación la seguridad jurídica de aquellos titulares de derechos que, antes de la entrada en vigencia de la norma modificatoria, han ejercido sus derechos sobre la base de lo dispuesto por la norma modificada.

Las Áreas Naturales Protegidas no son ajenas al principio de seguridad jurídica, por lo tanto, cuando el artículo único del Proyecto de Ley que se analiza, dispone que los titulares de derechos de uso y/o aprovechamiento de recursos naturales, deben asegurar que el ejercicio de sus derechos sean compatibles con lo establecido en los planes maestros de las Áreas Naturales Protegidas con las cuales se encuentran superpuestos, independientemente de la preexistencia del derecho y cuando el referido proyecto permite que se zonifique como zona de protección estricta o zona silvestre – zonas en donde no está permitido el aprovechamiento de recursos naturales – aquellos espacios en los que existen derechos preexistentes, se estaría vulnerando el principio de seguridad jurídica y creando un clima de inseguridad jurídica, contrario al que rige nuestro país al respecto.

Cuestiona que el Proyecto de Ley otorgue el mismo tratamiento a derechos otorgados en contextos diferentes, esto es, reconocer que existen derechos otorgados con anterioridad al establecimiento de un área natural protegida y a los derechos otorgados con posterioridad a su establecimiento, objetando que no es correcto darles el mismo tratamiento debido a que los derechos preexistentes fueron otorgados en un contexto en el que no existía un área natural protegida de por medio, por lo que el otorgamiento de estos derechos no estaba sujeto a un análisis de compatibilidad, ni su ejercicio a las limitaciones y restricciones que vienen de la mano con el establecimiento del área natural protegida. De otro lado, los derechos otorgados con posterioridad al establecimiento del área natural protegida, están sujetos a un análisis de compatibilidad por parte del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado y su ejercicio está sujeto a determinadas limitaciones y restricciones. Por lo tanto, no es posible tratar de manera homogénea a derechos que han nacido en contextos diferentes, en atención al principio de igualdad, que conforme al Tribunal Constitucional, tiene dos dimensiones: formal y material.

Determina, que no es correcto que el artículo único del proyecto de ley, señale que el titular del derecho deberá adecuarse a lo que establezca el plan maestro, ya que si ello implicara un cambio de las condiciones para el ejercicio de su derecho, el canal para determinar dicho camino debería ser alguna de las fórmulas que prevé la legislación peruana tales como la expropiación o un acuerdo con medidas compensatorias en caso correspondan. Asimismo, reconoce que identificar mecanismos para compatibilizar derechos superpuestos al interior de un área natural

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

protegida es una tarea pendiente debido a que se ha convertido en un foco de conflictos, por lo que es necesario fortalecer herramientas de gestión del territorio e implementar mecanismos más eficientes de coordinación interinstitucional, que formen parte de los procedimientos administrativos para el otorgamiento de derechos.

Precisa que el artículo único, en su finalidad principal de hacer prevalecer el derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, por sobre los derechos adquiridos por empresas que extraen recursos naturales de las Áreas Naturales Protegidas, no discrimina a los titulares de derechos de uso y/o aprovechamiento de recursos naturales, dentro de los que podrían encontrarse los pueblos indígenas y poblaciones locales por lo que hay que evaluar la pertinencia de mantener dicha disposición a fin de evitar la afectación a otros derechos constitucionales, pues tal como está redactado el administrador de un área natural protegida podría prohibir el aprovechamiento de la misma, a una comunidad campesina o nativa, vulnerando así derechos constitucionales establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.

En su opinión, el SPDA, concluye:

- Que entiende la necesidad de proteger y salvaguardar las Áreas Naturales Protegidas, sin embargo consideran que el Proyecto de Ley podría generar un clima de inseguridad jurídica, al desconocer el principio de seguridad jurídica que es parte de nuestro derecho constitucional.
- El proyecto de ley, les da el mismo tratamiento a los derechos otorgados antes del establecimiento de un área natural protegida y a los derechos otorgados con posterioridad a su establecimiento, lo cual es incorrecto debido a que han sido originados en contextos distintos y por lo tanto, en atención al derecho a la igualdad, deberían tener un tratamiento diferenciado.
- El Proyecto de Ley otorga al plan maestro una capacidad suficiente y autónoma para modificar contratos y afectar derechos preexistentes, lo cual es incompatible con la naturaleza de estos planes y si bien las estrategias establecidas en los planes pueden implicar una recomendación para someter el ejercicio de derechos a condiciones especiales de uso en función del interés público el instrumento para efectivizar las restricciones debe ser alguna de las fórmulas establecidas en el ordenamiento jurídico peruano.
- El Proyecto de Ley generaliza su aplicación a todos los titulares de derechos de uso y/o aprovechamiento de recursos naturales, dentro de los que se podrían encontrar los pueblos indígenas y las poblaciones locales, lo cual podría afectar derechos que tienen éstos grupos para aprovechar los recursos naturales de las tierras que ocupan.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

- El proyecto no discrimina entre la categoría de área natural protegida a la que resulta aplicable, siendo que no todas las Áreas Naturales Protegidas tienen la misma naturaleza y por ende se aplican diferentes reglas a cada categoría.

Finalmente, recomiendan que el texto propuesto por el Proyecto de Ley sea materia de revisión de forma tal que guarde coherencia con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico peruano y no se preste a interpretaciones disímiles. Asimismo, se debe dar un tratamiento diferenciado a los derechos otorgados antes del establecimiento del área natural protegida y a los derechos otorgados con posterioridad a su establecimiento. Por otro lado la ley debe incluir salvaguardas a favor de los pueblos indígenas y derechos de las poblaciones locales para no afectar sus derechos.

Resulta interesante la opinión vertida por la SPDA, no obstante, se adscribe a la teoría de los derechos adquiridos, proscrita por la Constitución Política del Perú vigente desde 1993, (conforme ha quedado claramente establecido en el análisis realizado a la opinión de la ANA).

Al respecto debemos señalar que los principios y valores contenidos en la Constitución Política del Perú deben alinearse con el macro principio contenido en el artículo 1 –la defensa de la persona humana y de su dignidad-, optimizar la seguridad jurídica eludiendo su alcance y significado implica vaciar de contenido a nuestra carta fundamental y norma suprema.

El Tribunal Constitucional cuando se refiere a la seguridad jurídica, ha establecido que *“El principio de la seguridad jurídica forma parte consubstancial del Estado constitucional de derecho. La predecibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad”*. (STC 00016-2002-AI, f.j.3). Es más, la violación de este principio constituye una violación del principio de interdicción de la arbitrariedad, desarrollado por el TC (STC 00090-2004-AA/TC, f.j. 12).

Siguiendo dicha perspectiva Juan Carlos Ruiz Molleda (IDL), ha expresado en diversas publicaciones, lo siguiente:

*“(…) el problema con el poder económico es que “esencializa” la seguridad jurídica, lo convierte en dogma, al cual deben subordinarse los demás principios y derechos de rango constitucional, desconociendo que para el TC, la seguridad jurídica no es un valor aislado. Pareciera que en la Constitución Política de ellos, la dignidad humana dejó de ser el fin supremo de la sociedad y del Estado, y la seguridad jurídica se ha convertido en el fin supremo”*.

Asimismo, el propio TC ha señalado lo siguiente:

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

*“(…) existen otros bienes jurídicos y derechos fundamentales igual de esenciales en el orden constitucional, como es el caso del deber de respeto, cumplimiento y defensa de la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación (Artículo 38º), de la prohibición del abuso del derecho (Artículo 103º, segundo párrafo) o del debido proceso sustantivo (derecho implícito)”. (STC 05296-2007-AA, f.j. 9).*

*“Administrar Justicia en materia constitucional no supone, como se ha dicho en más de una ocasión, aplicar o defender los principios y derechos fundamentales, sin ningún tipo de referente, sino de manera armónica o compatible con el resto de bienes que reconoce explícita o implícitamente el ordenamiento. En tales circunstancias el valor seguridad jurídica (...), no puede ser concebido de manera unilateral o aislada, sino de manera coherente con el resto de bienes constitucionales. Corolario de lo dicho es que su eventual aplicación, no puede encontrarse legitimada para todo tipo de supuestos, sino exclusivamente para aquellos en los que su utilización no colisione frontalmente con valores esenciales. No es justificable por consiguiente y dentro de dicho contexto, que so pretexto de la seguridad jurídica se termine por vaciar de contenido a lo que se proclama o promueve desde la propia Constitución”. (STC No 05296-2007-AA, f.j. 10) (Subrayado agregado).*

En esa misma línea y complementando sus anteriores fallos, el TC ha señalado claramente que las libertades económicas tienen límites.

*“(…) asimismo, con respecto a la libertad de empresa, comercio e industria, es necesario señalar que tales derechos están sujetos a ciertos límites y que su ejercicio no debe ser lesivo a la moral ni a la salud ni a la seguridad pública. La libertad no puede ir contra la salud de las personas o el daño al entorno ambiental. La seguridad pública es la garantía de que las personas no sufrirán daños provenientes de su vida cotidiana en la sociedad. Por lo tanto, no se han vulnerado los derechos constitucionales invocados”. (STC 01196-2003-AA, fundamento 5).*

Omite la SPDA que, como muy bien lo ha reconocido también el TC en su sentencia 00048-2004-AI, que la República del Perú es Social y Democrática de Derecho, superando de este modo la concepción de un Estado Liberal de Derecho, lo cual implica un:

*“Redimensionamiento de la función del propio Estado”... Añade al respecto el TC que “si bien es cierto que los valores básicos del Estado liberal eran, precisamente, la libertad, la propiedad individual, la igualdad, la seguridad jurídica y la participación, en todo ámbito de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal, también lo es que «(...) el Estado social democrático y libre no sólo no niega estos valores, sino que pretende hacerlos más*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

*efectivos dándoles una base y un contenido material y partiendo del supuesto de que individuo y sociedad, no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación recíproca de tal modo que no puede realizarse el uno sin el otro».*

Son precisamente la desprotección del medio ambiente, los conflictos entre los pueblos indígenas y las actividades extractivas, y la asimetría entre ambos, lo que exige de parte del Estado una intervención y una participación. En palabras del TC:

*“el reconocimiento del Estado Social y Democrático de Derecho como un espacio plural para la convivencia, hace posible que la labor del máximo intérprete de la Constitución sea la de un auténtico componedor de conflictos sociales, función que se canaliza, en forma institucional, a través de los procesos constitucionales”.*

*“la Constitución de 1993 ha adoptado un modelo de Estado social y democrático de Derecho y no por un Estado liberal de Derecho. Esto es importante en la medida que las Constituciones de los Estados liberales presuponían una sociedad integrada, en abstracto, por personas iguales y, por lo tanto, su mayor preocupación fue asegurar la libertad de las personas. Por el contrario, el establecimiento del Estado social y democrático de Derecho parte, no de una visión ideal, sino de una perspectiva social de la persona humana. El enfoque social de la persona humana se condice con el hecho que, en el Estado peruano, los ciudadanos pertenecen a una sociedad que es heterogénea tanto en sus costumbres como en sus manifestaciones culturales. Por ello, la Constitución de 1993 ha reconocido a la persona humana como miembro de un Estado multicultural y poliétnico; de ahí que no desconozca la existencia de pueblos y culturas originarios y ancestrales del Perú”. (Sentencia 00042-2004-AI):*

En este contexto corresponde al Congreso de la República -desde una perspectiva material- considerar la situación apremiante de indefensión y desprotección del medio ambiente, incidimos en ella porque la perspectiva formal está alineada con la teoría del Estado liberal, que parte del supuesto que todos somos iguales ante la ley y no reconoce las diferencias sociales, económicas y de diferente tipo. En esa línea,

*“el error del liberalismo en su doctrina misma, es decir, que todo contrato se forma y se cumple bajo el signo de la libertad. Si los dos contratantes no están en igualdad de fuerzas, el más potente encuentra en el contrato una victoria sumamente fácil. Impulsado por el interés, que es el móvil más frecuente de las acciones humanas, sacrifica el bien ajeno para su propia satisfacción”<sup>6</sup>*

<sup>6</sup> Georges Ripert. El régimen democrático y el derecho civil moderno, Editorial José M. Cajica Jr., México, 1951, pág. 1948. Citado por Carlos Cárdenas Quiroz, La supuesta santidad de los contratos y el artículo 62 de la Constitución Política del Perú, en: Contratación contemporánea. Teoría General y Principios, Lima, Palestra Editores, 2000, pág. 268.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

En tal sentido, la opinión de la SPDA, si bien pretende expresar cierta preocupación por los derechos de los pueblos indígenas y poblaciones locales que preexisten y pueden verse afectados, pierde de vista que son precisamente los usos ancestrales de estas comunidades, los que han permitido preservar las Áreas Naturales Protegidas y Áreas de Conservación Regional, en ningún caso los Planes Maestros buscarán afectarlos, dado que éstos son consubstanciales a la existencia de dichos espacios de conservación. Por lo demás, la opinión bajo comenta, contiene un análisis sesgado y abiertamente inconstitucional, que es imposible compartir conforme a los fundamentos expuestos.

#### **4.3.4 Ministerio del Ambiente, a través del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP). Oficio 139-2017-MINAM/DM.**

Documento suscrito por Elsa Galarza Contreras, Ministra del Ambiente, mediante el cual remite el Informe 183-2017-MINAM/SG/OAJ, suscrito por Nancy García Yi, especialista en asuntos ambientales y Richard Eduardo García Sabroso, Director de la Oficina de Asesoría Jurídica.

La opinión señala que la incorporación del texto pretendido por el Proyecto de Ley se encuentra relacionada directamente a las normas que regulan el otorgamiento de derechos adquiridos por el titular, con anterioridad o posterioridad al establecimiento de las Áreas Naturales Protegidas, por lo que realiza el análisis de cada uno de los supuestos, precisando que para el caso de los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento del ANP, no se requiere de un Proyecto de Ley que regule aspectos ya contemplados en la normativa vigente, pues, lo que se pretende regular se encuentra recogido en el artículo 5 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Además, señala que para el caso de los derechos adquiridos con posterioridad al establecimiento del ANP, de acuerdo a lo establecido en los artículos 27 y 28 de la Ley 26834, el aprovechamiento de recursos naturales solo podrán ser autorizados si resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro del área, previa opinión del SERNANP, a través, entre otras, de la emisión de compatibilidad mediante la cual se analiza la posibilidad de concurrencia de una propuesta de actividad, respecto a la conservación del área natural protegida en función de su categoría, zonificación, Plan Maestro y objetivos de creación del área en cuestión.

Advierten que la legislación vigente ha desarrollado mecanismos para asegurar que los derechos que serán otorgados para el aprovechamiento de recursos naturales al interior de las ANP guarden armonía con la categoría, zonificación, Plan Maestro y objetivos de creación del área, por lo que **NO CORRESPONDERÍA** que se proponga un Proyecto de Ley que incorpore aspectos que ya se encuentran regulados en la normativa vigente.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Respecto a la incorporación del siguiente texto, ...*“al manejo y gestión de Áreas Naturales Protegidas, no le resultará oponible derecho de uso y/o aprovechamiento de recurso natural alguno”...*, señala que para el caso de los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento del ANP, debe tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto al principio de seguridad jurídica, en el ítem 3 de los fundamentos de sentencia recaída en el Expediente 0016-2002-AI/TC, dicho principio garantiza la existencia de certeza respecto a la aplicación de las normas y procedimientos, es decir supone una expectativa de que los titulares de las actividades podrán realizar actividades de uso y aprovechamiento de recursos naturales una vez que el Estado les haya otorgado los derechos y títulos habilitantes correspondientes.

Por lo tanto, establecer que al manejo y gestión del ANP no le resultará oponible el derecho de uso y/o aprovechamiento de recurso natural alguno, podría vulnerar el principio constitucional de seguridad jurídica, en razón de que los titulares no tendrían la predictibilidad de que vayan a ejercer los derechos que le han sido otorgados por el Estado, previamente al establecimiento de la ANP. Asimismo, según ha establecido la Constitución Política del Perú en su artículo 103, la ley no tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo en materia penal cuando favorece al reo. En tal sentido el establecimiento de un ANP no tiene efectos retroactivos a los derechos preexistentes en la zona, lo cual ya está regulado en el artículo 54 del Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada.

En relación a la propuesta del Proyecto de Ley para derogar el numeral 4.2 del artículo 4 del Decreto Supremo 008-2009-MINAM, que establece disposiciones para la elaboración de los Planes Maestros de las Áreas Naturales Protegidas, el SERNANP ha señalado que estos se elaboran a través de una participación activa de todos los involucrados en la gestión del ANP, no obstante, el SERNANP o los gobiernos regionales, en caso corresponda, son competentes para aprobar los citados documentos, requiriéndose en este último supuesto la opinión previa vinculante del SERNANP. La aprobación de dichos planes no depende de la opinión previa de un tercero.

También, cuestiona que se pretenda modificar un decreto supremo a través de una norma con rango de ley, lo cual además de ser una técnica legislativa cuestionable acarrearía problemas operativos –legales debido a que el artículo modificado únicamente podría ser modificado por otra ley y de otro lado puede significar una afectación del poder legislativo a las atribuciones del Poder Ejecutivo contenido en el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

Concluye, que la opinión propuesta vulnera el principio constitucional de seguridad jurídica que informa a todo el ordenamiento jurídico y que la legislación vigente ya ha desarrollado mecanismos que buscan asegurar que los derechos que serán otorgados para el



PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

aprovechamiento de recursos naturales al interior de las ANP guarden armonía con la categoría, zonificación, Plan Maestro y objetivos de creación del área por lo tanto **NO ES NECESARIO** que un Proyecto de Ley proponga la incorporación de aspectos ya regulados en la normativa vigente.

Sin embargo, indica que el Decreto Supremo 008-2009-MINAM, que es una norma de rango inferior cambia el sentido de la Ley 26834 Ley de Áreas Naturales Protegidas. Respecto de la opinión vertida por el MINAM, a instancias del SERNANP, tanto los temas referidos a la seguridad jurídica como a la teoría de los hechos cumplidos, ya han sido tratados suficientemente al analizar las opiniones anteriores.

No obstante, respecto de la oposición a la derogación explícita del artículo 4.2 del Decreto Supremo 008-2009-MINAM, no está demás decir que la ley es una categoría normativa superior que puede derogar normas de rango inferior. Ello no constituye afectación alguna a las entidades o instituciones que la expiden, máxime, si el Congreso de la República debe cuidar que dichas normas no desnaturalicen la ley, producto emblemático del órgano representativo de la nación.

Por otro lado, debemos analizar lo que la Sentencia del TC, expedida en el expediente 03343-2007-PA, ha establecido, al manifestarse respecto de una situación esencialmente idéntica, resolviendo el conflicto entre los derechos adquiridos de los titulares del Lote 103 y el Área de Conservación Regional Cerro Escalera (en adelante ACR-CE), en la cual el conflicto es –en realidad– entre los derechos adquiridos de una empresa petrolera y la protección del medio ambiente. La respuesta del TC fue clara:

*“49. (...) No es, entonces, un criterio temporal o cronológico el que brinda una respuesta satisfactoria en el presente caso, sino que debe preferirse un criterio más amplio y comprensivo de los elementos que significan la creación de una ANP. De lo contrario, la normativa consentiría incoherencias que importarían un gran costo para la legitimidad de la jurisdicción” (resaltado agregado).*

Correctamente entendido, el TC afirma que no **prevalece** el criterio cronológico, es decir, los derechos adquiridos sobre el lote petrolero con anterioridad al establecimiento de un área natural protegida, sino **la importancia del bien jurídico constitucional medio ambiente**. Es por ello que en dicha sentencia, por ejemplo, **resolvió prohibir la realización de la última etapa de la fase de exploración y la etapa de explotación dentro del ACR-CE hasta que no se cuente con su Plan Maestro, donde únicamente podrían reiniciarse sus actividades, si este Plan Maestro lo permita por ser compatible con la protección al área natural protegida** (resaltado agregado).

Adicionalmente, señaló:

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

- *“(…) la conciliación de la actividad extractiva con la protección del medio ambiente debe realizarse a través de los principios constitucionales ambientales de sostenibilidad y prevención. En el caso concreto, resulta necesario conciliar el impacto ambiental que generarían las diversas actividades que comprenden las etapas de exploración y explotación de hidrocarburos en el Lote 103 con la protección de la biodiversidad y el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. En este contexto, es necesario tomar en cuenta los principios de desarrollo sostenible y de prevención”.*
- *“Los instrumentos de gestión ambiental desempeñan un rol de suma relevancia en relación con la prevención; es indispensable tenerlos en cuenta al referirse al desarrollo sostenible de la explotación hidrocarburífera que respete la biodiversidad y las Áreas Naturales Protegidas. En esa línea, según quedó expuesto, de conformidad con el artículo 27º de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, tal aprovechamiento sólo procederá si es que la explotación a realizar es compatible con el Plan Maestro del área protegida. De igual forma, ello fue resaltado por el Decreto Supremo 045-2005-AG, que indicó particularmente que sólo sería permitido el aprovechamiento de recursos no renovables si el Plan Maestro así lo permite”*
- *Sobre este tema, los demandados han señalado que el Plan Maestro a que hace referencia el Decreto Supremo 045-2005-AG constituye una norma o mandato de preceptividad aplazada, ya que para su implementación se requiere la actuación especial del Estado a través de diversas instituciones especializadas en la materia. Según su entender, la inexistencia de un Plan Maestro no puede retrasar o impedir llevar a cabo actividades de exploración. Asimismo, indican que la empresa no ha realizado actividades de explotación de recursos que puedan calificarse como “aprovechamiento” de recursos naturales”.*
- *“En ese sentido, queda prohibida la realización de estas actividades mientras no se cuente con el respectivo Plan de Maestro, que contemple la posibilidad de aprovechar los recursos naturales que se encuentran en el Área de Conservación Regional Cordillera Escalera, sujetándose a las normas de protección ambiental y a las limitaciones y restricciones previstas en los objetivos de creación del área y su zonificación. Y en caso de que dichas actividades ya se encuentren en curso, deben quedar suspendidas mientras no se cuente con el referido Plan de Maestro [...] “Con ello se está materializando el enfoque preventivo, que es esencial e inherente al concepto de la responsabilidad social de la empresa, y también debe contener aspectos retributivos a las comunidades afincadas en el área de influencia de las actividades de exploración y, sobre todo, de explotación”.*

Por otro lado y no menos importante, es que tanto el MINAM como el SERNAMP omiten que en nuestro ordenamiento jurídico NO EXISTE PROPIEDAD respecto de los permisos, derechos, usos o concesiones otorgadas por el Estado para la explotación de sus recursos, los cuales

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

nunca dejan de ser de propiedad del Estado peruano, en cuya virtud, no cabe alegar la afectación a ningún derecho privado.

#### **4.4 ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La Ley no tiene impacto en el erario nacional en la medida que su implementación no demanda de mayores recursos.

Respecto al beneficio que genera su aprobación, debemos señalar que contribuye a cumplir los deberes prestacionales del Estado para garantizar el ejercicio de un derecho constitucional. Asimismo, contribuye al cumplimiento de los compromisos internacionales adoptados por el Perú en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible y garantiza la plena soberanía del Estado respecto al uso y disfrute de sus recursos naturales.

#### **5. 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 748/2016-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

#### **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Ha dado la ley siguiente:

#### **TEXTO SUSTITUTORIO**

#### **LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS**

#### **Artículo Único. Modificación del artículo 20 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas**

Modifícase el artículo 20 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, en los siguientes términos:

“Artículo 20. La Autoridad Nacional aprobará un Plan Maestro para cada Área Natural Protegida. El Plan Maestro constituye el documento de planificación de más alto nivel con que cuenta un Área Natural Protegida. Serán elaborados bajo procesos participativos, revisados cada cinco (5) años y definirán, por lo menos:

- a. La zonificación, estrategias y políticas generales para la gestión del Área.
- b. La organización, objetivos, planes específicos requeridos y programas de manejo.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 748/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ECOSISTEMAS Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

c. Los marcos de cooperación, coordinación y participación relacionadas al área y sus zonas de amortiguamiento.

**Los titulares de derechos de uso o de aprovechamiento de recursos naturales, cuyas actividades se encuentran total o parcialmente en un Área Natural Protegida, deben compatibilizar el ejercicio de sus derechos con el Plan Maestro y sus modificaciones, para garantizar la conservación de la biodiversidad, ecosistemas y servicios ambientales de las Áreas Naturales Protegidas.”**

#### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA**

##### **ÚNICA. Plazo para adecuar instrumentos ambientales**

Los titulares de derechos de uso o de aprovechamiento de recursos naturales comprendidos en la presente ley, disponen del plazo de dos años (2) improrrogables, para adecuar sus instrumentos ambientales al Plan Maestro correspondiente.

#### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**

##### **ÚNICA. Efecto del numeral 4.2 del artículo 4 del Decreto Supremo 008-2009-MINAM**

Déjase sin efecto el numeral 4.2 del artículo 4 del Decreto Supremo 008-2009-MINAM.

Dese cuenta,

Lima, 24 de noviembre del 2017.