

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

**COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS,
AMBIENTE Y ECOLOGÍA
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018**

Señor Presidente:

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

- Proyecto de Ley 1087/2016-CR, Ley que declara de necesidad y utilidad pública el establecimiento de la Zona Reservada Mar Pacífico Tropical Peruano, en la isla Foca, el Ñuro, los Arrecifes de Punta Sal y el Banco de Máncora, ubicados en los departamentos de Piura y Tumbes, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del congresista Bienvenido Ramírez Tandazo (en adelante el PL 1087).
- Proyecto de Ley 1143/2016-CR, Ley que declara de necesidad y utilidad pública la creación de un Área Natural Protegida en el ecosistema marino Mar Pacífico Tropical del Perú, presentado por el Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa del congresista Hernando Cevallos Flores (en adelante el PL 1143).

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes

1.1.1. Antecedentes procedimentales

- El PL 1087 ingresó al Área de Trámite Documentario el 15 de marzo de 2017.

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

Fue decretado el 17 de marzo de 2017 a la CPAAAAE como única comisión dictaminadora e ingreso a la misma el 17 de marzo de 2017.

- El PL 1143 ingresó al Área de Trámite Documentario el 4 de abril de 2017.

Fue decretado el 5 de abril de 2017 a la CPAAAAE como única comisión dictaminadora e ingreso a la misma el 6 de abril de 2017.

1.1.2. Antecedentes legislativos

No existen antecedentes similares o relacionados con los PL 1087 y PL 1143.

1.2 Acumulación de proyectos legislativos

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

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

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

Dentro de esta perspectiva corresponde acumular proyectos legislativos, en sede de comisión, cuando estos no han merecido dictamen y guarden conexidad respecto a la materia legislable.¹ Este es el caso de los proyectos referidos en los antecedentes del presente predictámen, dado que su acumulación evitará:

- Emitir dictámenes por separado –dos dictámenes- que podrían contribuir a sobre legislar o ponerle combustible al crecimiento irracional del ordenamiento legislativo.
- Prescindir de formalidades evidentemente costosas e innecesarias, aspectos sobre los cuales tenemos la obligación de poner excesiva cautela.

Estas son las consideraciones para acumular los proyectos legislativos 1087/2016-CR y 1143/2016-CR, en el presente dictamen.

1.3 Opiniones solicitadas

Respecto al **PL 1087**, se solicitó opinión a:

- 1.3.1 Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Oficio 2063-2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido 23 de marzo 2017.
- 1.3.2 Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). Oficio 2064-2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido el 23 de marzo de 2017.
- 1.3.3 Autoridad Nacional del Agua (ANA). Oficio 2065-2016-2017-CPAAAA-CR, remitido 23 de marzo 2017.
- 1.3.4 Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Oficio 2066-2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido el 23 de marzo de 2017.

¹ Se deja constancia que esta es uno de la diversidad de casos en que puede ser viable la acumulación de proyectos legislativos en las comisiones ordinarias o permanentes.

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

- 1.3.5 Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Oficio 2067-2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido el 23 de marzo de 2017.
- 1.3.6 Ministerio del Ambiente (MINAM). Oficio 2068-2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido el 23 de marzo de 2017.
- 1.3.7 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Oficio 2069-2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido el 23 de marzo de 2017.
- 1.3.8 Fondo Nacional del Ambiente (FONAM) Oficio 2070-2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido el 23 de marzo de 2017.

Respecto al **PL 1143**, se solicitó opinión a:

- 1.3.1 Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). Oficio 2360-2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido 19 de abril 2017.
- 1.3.2 Instituto del Mar del Perú (IMARPE). Oficio 2361-2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido el 19 de abril de 2017.
- 1.3.3 Protegiendo los Océanos del Mundo (OCEANA). Oficio 2362-2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido el 19 de abril de 2017.
- 1.3.4 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Oficio 2363-2016-2017-CPAAAA-CR, remitido 19 de abril 2017
- 1.3.5 Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Oficio 2364-2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido el 19 de abril de 2017.
- 1.3.6 Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). Oficio 2365-2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido el 19 de abril de 2017.

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

- 1.3.7 Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). Oficio 2366-2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido el 19 de abril de 2017.
- 1.3.8 Gobierno Regional de Piura. Oficio 2367-2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido el 19 de abril de 2017.
- 1.3.9 Gobierno Regional de Tumbes. Oficio 2368-2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido el 19 de abril de 2017.
- 1.3.10 Ministerio de la Producción (PRODUCE) Oficio 2369-2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido el 19 de abril de 2017.
- 1.3.11 Fondo Nacional del Ambiente (FONAM) Oficio 2370-2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido el 19 de abril de 2017.

1.4 Opiniones recibidas

- Respecto al **PL 1087**, se recibió opinión de:

- 1.4.1 Carta 020-2017/OCEANA-PERÚ, del 17 de abril de 2017, remitido por Protegiendo los Océanos del Mundo (OCEANA).
- 1.4.2 Carta 109-2017-FONAM, del 3 de mayo de 2017, remitido por el Fondo Nacional del Ambiente - Perú (FONAM)
- 1.4.3 CSH-C-016-17, del 19 de mayo de 2017, remitido por la Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía (SNMPE)
- 1.4.4 Oficio 1874-2017-MINAGRI-SG, del 15 de junio de 2017, remitido por el Ministerio de Agricultura (MINAGRI)

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

1.4.5 Oficio 349-2017-MINAM-DM, del 19 de junio de 2017, remitido por el Ministerio del Ambiente (MINAM)

- Respecto al **PL 1143**, se recibió opinión de:

1.4.1 Carta 020-2017/OCEANA-PERÚ, del 17 de abril de 2017, remitido por Protegiendo los Océanos del Mundo (OCEANA).

1.4.2 Informe CSH-C-015-17, del 19 de mayo de 2017, remitido por Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía (SNMPE)

1.4.3 Oficio 356-2017/MINAM/DM, del 23 de junio de 2017, remitido por el Ministerio del Ambiente (MINAM).

2. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS

- El **PL 1087** contiene dos artículos:

En el artículo 1 se establece como objeto de la Ley, declarar de necesidad y utilidad pública el establecimiento de la *Zona Reservada Mar Pacifico Tropical Peruano* con áreas de influencia en las zonas comprendidas de Isla Foca, El Ñuro, Los Arrecifes de Punta Sal y el Banco de Máncora, ubicadas en los departamento de Piura y Tumbes.

En el artículo 2 se dispone que el Ministerio del Ambiente, a través del Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (SERNANP), culmina los estudios y realiza las acciones necesarias a fin de que, en un plazo no mayor de trescientos sesenta y cinco días (365) calendario, se incorpore dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAMPE) la zona a que se refiere el artículo 1, conforme a los procedimientos establecidos en la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas y su reglamento.

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

- El **PL 1143** contiene cuatro artículos y dos disposiciones complementarias, una final y una derogatoria.

En el artículo 1, se establece como objeto de la ley declarar de necesidad y utilidad pública la creación de un Área Natural Protegida en el Ecosistema Marino Mar Pacífico Tropical del Perú, con la finalidad de proteger una muestra representativa del ámbito marino de mayor diversidad del país, única en el mundo y que sostiene la tercera parte de la pesca artesanal del Perú.

En el artículo 2, se establece declarar de necesidad y utilidad pública la creación de un Área Natural Protegida de Mar Pacífico Tropical del Perú, ubicada entre los departamentos de Piura y Tumbes y comprende un área total de 116 139.95 ha, dividida en cuatro sectores: la Isla Foca (29 589.08 ha), El Ñuro & Cabo Blanco (16 235.49 ha), los Arrecifes de Punta Sal (18 538.90 ha) y el Banco de Máncora (51 776.48 ha).

En el artículo 3 se dispone que dentro de los sesenta (60) días de su entrada en vigor, el Poder Ejecutivo implementa lo dispuesto en la presente Ley, estableciendo la delimitación geográfica del Área Natural Protegida de Mar Pacífico Tropical del Perú.

En el artículo 4 se dispone que la creación de la citada Área Natural Protegida respeta los derechos adquiridos con anterioridad a su establecimiento. Tampoco limita, restringe o prohíbe el uso razonable, autorizado y supervisado conforme a ley de los recursos que en ella existen.

La disposición complementaria final dispone la vigencia de la ley y la disposición complementaria derogatoria contiene una cláusula derogatoria tácita.

3. MARCO NORMATIVO

3.1 Marco normativo nacional

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

a) Constitución Política del Estado

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.

b) Leyes

- Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- Ley 28611, Ley General del Ambiente.
- Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación del Ministerio del Ambiente
- Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
- Ley 274444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

c) Decretos supremos

- Decreto Supremo 038-2001-AG, reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- Decreto Supremo 002-2009-MINAM, reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales.

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

- Decreto Supremo 016-2009-MINAM, que aprueba el Plan Director de Áreas Naturales Protegidas.
- Decreto Supremo 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

3.2 Marco normativo internacional

- c) Resolución Legislativa 26181, Convenio sobre Diversidad Biológica adoptado en Río de Janeiro.

4. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES RECIBIDAS

Atendiendo a la coincidencia en la materia regulatoria y a la similitud de los argumentos que escoltan la fundamentación de ambos PROYECTOS LEGISLATIVOS, el análisis de las opiniones emitidas por las diversas instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil se efectuará en forma conjunta.

- El Ministerio del Ambiente, el Instituto del Mar del Perú, el Ministerio de Agricultura y Riego, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía y Océana, coinciden en señalar que existe un marco regulatorio determinado para la creación de Áreas Naturales Protegidas, por consiguiente no podría efectuarlo el Congreso de la República mediante Ley.

Al respecto debemos señalar, sin entrar en la discusión respecto a la competencia legislativa de este poder del Estado, que ambos proyectos legislativos tan solo proponen declarar de necesidad y utilidad pública la creación de un Área Natural Protegida (ANP), en esa línea mediante el presente dictamen se recomienda declarar de interés nacional la creación o establecimiento del Área Natural Protegida Mar Pacífico Tropical Peruano, dejando a salvo la competencia del Poder

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

Ejecutivo para disponer dicha creación en el marco de sus competencias y funciones previstas por el ordenamiento jurídico vigente.

- Asimismo, dichas entidades –excepto la SNMPE- ambas entidades cuestionan el hecho de que los proyectos legislativos dispongan un plazo para el establecimiento de una Zona Reservada (ZR) o de una Área Natural Protegida denominada Mar Pacífico Tropical del Perú y, además, señalen en forma expresa la extensión o los lugares que quedarían comprendidos en ambas figuras.

La CPA AAAE considera atendible la preocupación respecto a las inconveniencias que podría generar el establecer un plazo en el texto de la ley, por cuanto el trámite que sigue la referida creación –sea de ZR o de ANP- comprende diversos actos (evaluación de importancia ecológica, económica, social, entre otros) que podrían rebasarlo con exceso, por ello se ha eliminado toda referencia al respecto en el texto sustitutorio del presente dictamen. En cuanto a la precisión sobre la extensión o los lugares que deben quedar comprendidos en la ANP, resulta conveniente considerar la referencia a dichos lugares –eliminando precisiones sobre las áreas- con la finalidad de que el Poder Ejecutivo en el marco de sus competencias pueda adicionar otros que resulten compatibles con la naturaleza del proceso de creación y sean necesarios para una mejor protección de los recursos naturales y la diversidad biológica.

- La institución privada OCEANA, luego de señalar que existe un procedimiento para el establecimiento de ZR o de ANP conforme se ha referido, coincide con la finalidad de los proyectos legislativos, pero recomienda reemplazar los términos *necesidad pública* y *utilidad pública*.

Sobre este particular dichos términos han sido reemplazados en el texto sustitutorio de la norma propuesta mediante el presente dictamen, por las razones que ya han sido precisadas.

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

- La Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía también señala que existe un procedimiento de creación de ANP, considera que es importante mantener la seguridad jurídica para las inversiones, asimismo señala que se debería pedir opinión a otros sectores y que los proyectos legislativos también sean analizados por la Comisión de Energía y Minas.

Sobre el particular debemos remarcar que la CPAAAAE es sumamente respetuosa de la seguridad jurídica, pilar fundamental sobre el cual reposa el Estado social y democrático de derecho, sin embargo, la emisión de la norma propuesta calza en el mandato constitucional previsto en el artículo 68 de la Carta Magna obliga a todas las entidades de la administración estatal a promover el uso sostenible de los recursos naturales que son patrimonio de la Nación, así como a la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

En cuanto a la necesidad de que otras comisiones -además de la CPAAAAE- emitan pronunciamiento o dictamen sobre los PROYECTOS LEGISLATIVOS, no se encuentra en el ámbito de competencia de la Comisión ni determinar, ni disponer las comisiones que deben asumir competencia para estudio y dictamen de los proyectos de ley o de resolución legislativa que ingresan al Congreso de la República. Dicha función está reservada para otros órganos parlamentarios.

La posición de la CPAAAAE con relación a estos aspectos se encuentra reflejada en el texto sustitutorio de la norma cuya aprobación se recomienda.

5. ANÁLISIS SOBRE LA PROPUESTA CONTENIDA EN LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS

5.1 Análisis técnico

a. Protección y conservación de las Áreas Naturales Protegidas

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

El artículo 68 de la Constitución Política del Perú establece que el Estado tiene la obligación de promover la conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Naturales Protegidas (ANP). La norma guarda consonancia con lo dispuesto en los artículos 66 y 67 de la propia Carta Magna cuando señalan que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, que el Estado es soberano en su aprovechamiento y tiene a su cargo promover el uso sostenible de los mismos. Las funciones y competencias de las instituciones públicas han sido determinadas por la propia norma constitucional y por ley.

Así, mediante Decreto Legislativo 1013, Ley de creación del Ministerio del Ambiente, se creó el Ministerio del Ambiente como órgano rector del sistema ambiental. En la Segunda Disposición Complementaria Final de dicha norma se crea el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNAMP), como órgano técnico especializado encargado de dirigir y establecer los criterios técnicos y administrativos para la conservación de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), así como cautelar la diversidad biológica. El SERNAMP conforme a la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas (LANP), es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), como autoridad técnico-normativa coordina con los gobiernos regionales y gobiernos locales.

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

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

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

Artículo 1. [...] espacios continentales y/o marinos de territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país. Su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad [...].

Por su parte el artículo 7 de la citada LANP ha establecido el proceso de creación de las ANP:

Artículo 7. La creación de Áreas Naturales Protegidas del SINANPE² y de las Áreas de Conservación Regional se realiza por Decreto Supremo, aprobado en Consejo de Ministros, refrendado por el Ministerio de Agricultura, salvo la creación de áreas de protección de ecosistemas marinos o que incluyan aguas continentales donde sea posible el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos, en cuyo caso también lo refrenda el Ministro de Pesquería.

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

Posteriormente, el artículo 7 de la LANP fue modificado por el artículo 19 de la Ley 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, en los siguientes términos:

Artículo 19. [...]

Por Resolución Ministerial se reconocen las Áreas de Conservación Privada a que se refiere el Artículo 12 de esta Ley.

² Según el artículo 22 de la Ley 26834 LANP, las categorías de las Áreas Naturales Protegidas son: Parques Nacionales, Santuarios Nacionales, Santuarios Históricos, Reservas Paisajistas, Refugios de Vida Silvestre, Reservas Nacionales, Reservas Comunales, Bosques de Protección y Cotos de Caza.

Debemos señalar que la categorización es una competencia del Ministerio del Ambiente.

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

Por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se establecen las zonas reservadas a las que se refiere el Artículo 13 de esta ley.

Por tanto, conforme a las normas del ordenamiento jurídico vigente la competencia para crear o establecer ANP ha sido conferida al Poder Ejecutivo que debe efectuarlo mediante Decreto Supremo del Ministerio del Ambiente, con aprobación del Consejo de Ministros y, cuando se trate de ANP que comprendan ecosistemas marinos o aguas continentales con recursos hidrobiológicos explotables, se requiere, además, el refrendo del Ministerio de la Producción.

Aun cuando la competencia del Poder Ejecutivo en la materia queda completamente clara y así lo reconocemos, no puede perderse de vista que mediante el artículo 68 de la Constitución Política del Perú, el legislador constitucional ha establecido una obligación de Estado haciéndola extensiva, además del Gobierno, a todas las entidades que forman parte de la administración estatal.

En esta perspectiva, no cabe duda que el Congreso de la República se encuentra vinculado por dicho mandato constitucional y cumplirá su obligación mediante el ejercicio de la función legislativa que le permite aprobar, modificar, interpretar o derogar la ley,³ incluyendo aquellas que desarrollan normas principio previstas en la Carta Magna; o activando la función de control parlamentario; o la función de representación política, las cuales ejerce con arreglo a su norma reglamentaria al haberlo así dispuesto el artículo 94 de la Constitución Política.

Justamente en ejercicio de su función legística aprobó la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas (LANP) y otorgó facultades al Poder Ejecutivo para expedir el Decreto Legislativo 1013, Ley de creación del Ministerio del Ambiente. De ambas leyes derivaron un conjunto de normas

³ Este catálogo de competencias forman el denominado monopolio de la ley.

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

infra legales como: decretos supremos, resoluciones ministeriales y jefaturales, etc. Significa que el órgano representativo de la Nación cumplió con dotar del caudal normativo suficiente o necesario para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer plena competencia respecto a la conservación y protección de las ANP o de las ZR.

La CPAAAAE considera oportuno, ante la pertinencia de los PROYECTOS LEGISLATIVOS, activar la precitada función y recomendar la aprobación de la norma propuesta con texto sustitutorio, mediante la cual se declara de interés nacional la conservación y protección del ecosistema marino de la Isla Foca, El Ñuro, los Arrecifes de Punta Sal y el Banco de Mácora, y su establecimiento como Área Natural denominada Mar Pacífico Tropical Peruano. Con la finalidad de no afectar, ni interferir en la competencia funcional del Poder Ejecutivo y, por el contrario, añadir el respaldo de la representación nacional respecto al proceso que ha iniciado para tal fin, se debe optar por una ley declarativa. Si bien es cierto este tipo de leyes contienen básicamente una declaración, su importancia reside tanto en el llamado de atención que se hace al Gobierno, respecto al cumplimiento de ciertos actos o decisiones que se encuentran dentro de su competencia; como el hecho de convertirse en presupuesto que habilita el control parlamentario de naturaleza política y el control social, es decir, se erigen como instrumento que empoderan a los ciudadanos u organizaciones para exigir el cumplimiento de tales actos o decisiones en beneficio de sus localidades.

b. Mar Pacífico Tropical Peruano: Zona Reservada o Área Natural Protegida.

Los proyectos legislativos materia de dictamen son coincidentes en su fundamentación y vocación teleológica, ergo, ampliar la representatividad del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINAMPE) y fortalecer la obligación constitucional que tiene el Estado respecto a la conservación y protección de las Áreas Naturales Protegidas; sin embargo, discrepan en la propuesta final, veamos:

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

- El PROYECTO LEGISLATIVO 1087/2016-CR propone declarar de necesidad y utilidad pública el establecimiento de la **Zona Reservada Mar Pacífico Tropical Peruano, en la Isla Foca, El Ñuro, los Arrecifes de Punta Sal y el Banco de Máncora, ubicados en los departamentos de Piura y Tumbes.**⁴
- El PROYECTO LEGISLATIVO 1143/2016-CR propone declarar de necesidad y utilidad pública la creación de un **Área Natural Protegida denominada Mar Pacífico Tropical del Perú, ubicada en los departamentos de Piura y Tumbes que comprende cuatro sectores: la Isla Foca, El Ñuro y Cabo Blanco, los Arrecifes de Punta Sal y el Banco de Máncora.**⁵

Ambas figuras –ANP y ZR- se encuentran previstas en la Ley 26834⁶ LANP, pero se diferencian por su temporalidad. Mientras la ZR tiene naturaleza transitoria, el ANP obliga a que su condición natural sea mantenida a perpetuidad. Podría decirse que, en muchos casos, la primera constituye una etapa previa en el proceso de creación de la segunda.

Sobre el particular la CPAAAAE destaca y retoma la plena coincidencia de ambos proyectos legislativos y se suma a la necesidad imperiosa de fortalecer la conservación y protección de los

⁴ Resaltado y subrayado es nuestro.

⁵ Resaltado y subrayado es nuestro.

⁶ Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas

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

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

Según el artículo 13 de la Ley 26834 LANP es posible crear Zonas Reservadas.

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

recursos naturales, la diversidad biológica, así como promover la investigación científica, la educación, el turismo, entre otras actividades, en la Provincia Biogeográfica del Pacífico Tropical Oriental y su ecotono, particularmente en el área marina de la Isla Foca El Ñuro, los Arrecifes de Punta Sal y el Banco de Máncora. Sin perjuicio de ello, resulta pertinente efectuar algunas precisiones como resultado del estudio y análisis técnico de ambas propuestas, que también se verán reflejadas en el texto normativo sustitutorio propuesto.

En principio, el concepto de *necesidad pública* encuentra su mejor referencia en el artículo 70 de la Constitución Política del Perú⁷ como condición justificante que al Estado afectar la propiedad privada mediante expropiación declarada por ley. La expropiación procede cuando surge la necesidad de efectuar determinada obra pública que compromete la propiedad privada. En esta perspectiva el uso de dicho término no guardaría correspondencia con el objeto y finalidad de la norma propuesta, máxime, si en la práctica parlamentaria ha sido progresivamente reemplazado primero por *interés público* y últimamente por *interés nacional*, en el entendido que toda ley declarativa contiene, obviamente, una declaración adoptada por los representantes de las diversas circunscripciones de la Nación.

Por otra parte, con relación al mecanismo de protección o a la figura técnica que proponen ambos PROYECTOS LEGISLATIVOS, la CPAAAAE como resultado del estudio y análisis técnico efectuado, recomienda declarar de interés nacional la creación o establecimiento del Área Natural Protegida Mar Pacífico Tropical Peruano, algunas consideraciones se citan a continuación:

⁷ Constitución Política del Perú.

Artículo 70°. El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

- El artículo 68 de la Constitución Política del Perú, en forma clara y taxativa, establece como obligación del Estado (Poder Ejecutivo, Congreso de la República y demás instituciones públicas) la protección y conservación de las **ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS**.⁸ Esta norma principio delimita el marco que habilita al Congreso de la República para expedir la norma propuesta mediante la cual se declara de interés nacional la creación o establecimiento del **Área Natural Protegida** Mar Pacífico Tropical Peruano. Si se optara por declarar de interés o necesidad el establecimiento de una Zona Reservada, además de salir del marco constitucional, podría tomar relevancia el cuestionamiento que han efectuado los sectores u organizaciones a través de las opiniones remitidas a la Comisión indicando que la norma propuesta es inviable porque afectaría la competencia del Poder Ejecutivo en la materia establecida por las normas vigentes y reconocida en el presente dictamen.

- Siguiendo la óptica y los principios del buen gobierno,⁹ resulta más apropiado declarar de interés nacional el resultado de un proceso -en este caso el establecimiento o creación de un Área Natural Protegida- antes que a una etapa previa del mismo -establecimiento de Zona Reservada-. Si bien esta última genera protección al área correspondiente, no deja de ser una situación de tránsito, temporal, que podría variar, modificarse, quedar sin efecto o devenir en innecesaria según avance la realización de los estudios que permitan determinar la extensión, categorización, zonificación y demás requisitos que forman parte del proceso de creación de una ANP.

- Finalmente, no debemos perder de vista que la Zona Reservada comprende a aquella área que cumple con todos los requisitos para ser declarada Área Natural Protegida y que solo requiere de estudios complementarios para dicho fin, supuesto en el que se encuentra el ecosistema de la Isla

⁸ Resaltado y subrayado es nuestro.

⁹ El concepto de buen gobierno está permitiendo superar la concepción vertical del poder político, en el cual se adoptaban decisiones que podrían resultar arbitrarias. En el buen gobierno rigen principios como el de legalidad, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia. Las decisiones relevantes se adoptan mediante políticas públicas, entre otros aspectos.

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

Foca, El Ñuro, los Arrecifes de Punta Sal y el Banco de Máncora, pues, reúne las condiciones para su establecimiento como Área Natural Protegida. Hacia ese destino debe dirigirse los reflectores, quizá de esta manera la etapa transitoria podría devenir en innecesaria. Recordemos que el Ministerio del Ambiente, mediante Oficio 356-2017/MINAM/DM, dirigido a esta Comisión, adjunta el Informe 124-2017-MINAM/SG/OGAJ en el cual señala que el SERNAMP [...] *se encuentra en proceso de recopilación y evaluación de la información requerida para el establecimiento del Área Natural Protegida*¹⁰ Mar Pacífico Tropical Peruano [...]

5.1.1 Necesidad y viabilidad de la ley propuesta

El Plan de Trabajo de la CPAAAAE aprobado en la PRIMERA SESIÓN ORDINARIA, celebrada el 22 de agosto de 2017, ha considerado como una línea de trabajo para el presente Período Anual de Sesiones tratar la problemática de las zonas marino costeras, para su protección, conservación y aprovechamiento sostenible. Se busca retomar el tema que durante el Período 2016-2017 fue abordado a raíz de la aprobación del Proyecto de Ley 678/2016-CR que proponía una ley sobre la gestión integrada de dichas zonas y cuya autógrafa fue observada por el señor Presidente de la República. Si bien es cierto la Presidencia de la Comisión formuló un predictámen de insistencia frente a dichas observaciones este fue desaprobado y por el contrario se planteó una cuestión previa que terminó disponiendo el archivo del antes mencionado proyecto.¹¹

El Congreso de la República perdió una valiosa oportunidad para aprobar un instrumento que permita la gestión integrada de las zonas marino costeras, así como la adopción de medidas efectivas para su conservación y protección. Por tanto resulta necesaria y viable la norma propuesta mediante los PROYECTOS LEGISLATIVOS materia de dictamen, dado que permite incidir, aunque desde otra óptica, en la protección de la zona marino costera.

¹⁰ Resaltado y subrayado es nuestro.

¹¹ Véase la transcripción de la PRIMERA SESIÓN ORDINARIA de la CPAAAAE celebrada el 22 de agosto de 2017.

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

A la fecha contamos con tres Áreas Naturales Protegidas que permiten proteger muestras representativas de nuestros ecosistemas marino-costeros, a pesar que tanto la Ley 26834 LANP,¹² como su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 002-2009-MINAM, facultan su establecimiento o creación. Dichas ANP son:

- **Reserva Nacional de Paracas.** Fue creada mediante Decreto Supremo 1281-AG, expedido el 25 de septiembre de 1975, se ubica en el departamento de Ica, cuenta con una extensión de 335,000 hectáreas -el 65% pertenecen a aguas marinas y el 35% a tierra firme e islas- y tiene como objetivo, según información publicada por SERNAMP,¹³ conservar ecosistemas marino costeros y su diversidad biológica amenazadas. Asegurar el aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos. Proteger el patrimonio arqueológico y cultural de la cultura Paracas, para su uso turístico y el bienestar de la población.

- **Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras.** Fue creada por Decreto Supremo 024-2009-MINAM, publicado el 1 de enero del 2010, se ubica en el litoral peruano comprendiendo los departamentos de Piura, Lambayeque, Ancash, Lima, Ica, Moquegua y Arequipa y cuenta con una extensión de 140,833.47 hectáreas. Tiene como objetivo, según información publicada por SERNAMP,¹⁴ la conservación de la diversidad biológica de los ecosistemas marino-costeros, asegurando la continuidad del ciclo biológico de las especies que en ella habitan.

- **Reserva Nacional San Fernando.** Fue categorizada en forma definitiva mediante Decreto Supremo **017-2011-MINAM**, se ubica en el distrito de Santiago en la provincia de Ica y en los distritos de Changillo, Nazca y San Juan de Marcona, en la provincia de Nazca, departamento de

¹² Ver artículo 1 de la Ley 26834, Ley ANP.

¹³ <http://www.sernamp.gob.pe/de-paracas>

¹⁴ Véase: <http://www.sernamp.gob.pe/sistema-de-islas-islotes-y-puntas-guaneras>

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

lca y cuenta con una extensión de 154 716,37 hectáreas. Tiene como objetivo, según información publicada por SERNAMP,¹⁵ conservar la diversidad biológica de los ecosistemas marino-costeros, que forman parte de las ecorregiones del mar frío de la corriente peruana y del desierto pacífico templado cálido, así como promover el uso sostenible de los recursos naturales del área.

El Área Natural Protegida *Mar Pacífico Tropical Peruano* -en caso se apruebe la norma propuesta y el Poder Ejecutivo así lo disponga- se convertirá en la cuarta ANP del país, permitiendo en concreto la conservación y protección de los recursos naturales y la diversidad biológica; asimismo, promover la investigación científica, la educación, el turismo -entre otras actividades-, en la Provincia Biogeográfica del Pacífico Tropical Oriental, particularmente en el área marina de la Isla Foca, El Ñuro, los Arrecifes de Punta Sal y el Banco de Máncora, ubicados en los departamentos de Piura y Tumbes.

Es importante destacar que los proyectos legislativos refieren la existencia de un Expediente Técnico concluido, mediante el cual SERNAMP propone la creación de la Zona Reservada *Mar Pacífico Tropical Peruano*. Al respecto, el Ministerio del Ambiente ha precisado que esta afirmación es inexacta por cuanto el SERNAMP se encuentra realizando la recopilación y evaluación de la información **para su creación o establecimiento como Área Natural Protegida**. En todo caso, la existencia del referido expediente nos releva de mayores comentarios respecto a la existencia de recursos, diversidad biológica y potencial turístico del área marina de la Isla Foca, El Ñuro, los Arrecifes de Punta Sal y el Banco de Máncora, dado que ello ha sido debidamente evaluado y determinado técnicamente por el órgano competente, ergo, Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNAMP).

La CPA AAAE considera acertada la labor del MINAM en este tema, cuyo avance permite al Congreso de la República contribuir, mediante la norma propuesta, para concretar la finalidad del

¹⁵ <http://www.sernamp.gob.pe/san-fernando>

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

proceso iniciado por el Poder Ejecutivo, es decir, la creación de la mencionada ANP. La norma propuesta, entonces, no recae en el vacío, ni configura una decisión arbitraria del Congreso de la República, por el contrario satisface el contenido de los principios de razonabilidad y de relevancia nacional respecto a la materia legible y, sobre todo, encuentra fundamento en el artículo 68 de la Constitución Política, conforme se ha señalado en los acápites precedentes.

5.1.2 Oportunidad de la ley propuesta

Nuestro país asumió el compromiso internacional de alcanzar en el año 2020 -meta 11 Plan Estratégico del Convenio de Diversidad Biológica-¹⁶ la protección del 10% de nuestro dominio marítimo. Tan solo faltan tres años para llegar a dicha fecha y el porcentaje alcanzado es aún demasiado bajo, no pasa del 1% a diferencia de otros países de la región.

Por otra parte, el ecosistema de la Provincia Biogeográfica del Pacífico Tropical Oriental aún no se encuentra contemplado en la representatividad del SINAMPE, pese a su riqueza natural y diversidad biológica, al potencial turístico y de recreación que ofrecen sus balnearios. Recordemos que solo contamos con tres áreas naturales protegidas que comprenden ecosistemas marinos.

En consecuencia, resulta sumamente oportuno aprobar la norma propuesta porque contribuye a cumplir el citado compromiso internacional y ampliar la representatividad del SINAMPE.

5.1.3 Ventajas del establecimiento o creación del *Área Natural Protegida Mar Pacífico Tropical Peruano*

Acogiendo las ventajas que describen los PROYECTOS LEGISLATIVOS respecto la protección y conservación de los recursos naturales y la diversidad biológica en la Provincia Biogeográfica del

¹⁶ Este importante Convenio fue aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo (cumbre de la tierra) celebrada en Río de Janeiro, en 1992. Fue ratificada por el Perú mediante Resolución Legislativa 26181, promulgada el 11 de mayo de 1993. La meta referida concuerda con el y objetivo 14 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

Pacífico Tropical Oriental y su ecotono, particularmente en el área marina de la Isla Foca El Ñuro, los Arrecifes de Punta Sal y el Banco de Máncora, mediante la creación o establecimiento de la mencionada ANP, podemos señalar como principales ventajas:

- Mejorar la representatividad del SINAMPE. Permitirá contar con la primera Área Natural Protegida 100% marina y con la cuarta que comprende ecosistema marino del país.
- Promover la gestión integrada entre los niveles de gobierno regional y local, con participación de los ciudadanos y sector privado de los departamentos de Piura y Tumbes.
- Conservación y protección de la más importante diversidad biológica y de los hábitats de especies amenazadas.
- Conservación de espacios que constituyen áreas de reproducción, cría, refugio y migración de especies.
- Preservación de la seguridad alimentaria. La riqueza hidrobiológica de la zona lo convierte en potencial para la seguridad alimentaria del país, sobre todo para los sectores más necesitados. La pesca ilegal podría permitir la depredación de dicha riqueza.
- Permitirá el desarrollo del potencial turístico, la pesca deportiva y los deportes acuáticos reactivando la economía de los departamentos de Piura y Tumbes con los correspondientes beneficios en los indicadores sociales de dichos departamentos.

5.2 ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO DE LA LEY PROPUESTA

La norma propuesta tiene naturaleza declarativa, busca llamar la atención del Poder Ejecutivo respecto a la necesidad, viabilidad y oportunidad para la creación del ANP *Mar Pacífico Tropical*

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

Peruano. Por tanto, su efecto normativo es contributivo sobre la competencia que le otorgó el Congreso de la República mediante Ley 26834, LANP. No tiene impacto en otras normas del ordenamiento jurídico nacional.

5.3 ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El Manual de Técnica Legislativa establece que el análisis costo beneficio de la ley propuesta – para ser posible en sede de Comisión- debe entenderse como un análisis costo oportunidad. Ello implica identificar los actores que resultarían afectados positiva o negativamente con su aprobación.

En tal sentido, los actores que resultan afectados positivamente con la norma propuesta son los pobladores que habitan cerca del grupo de islas que conforman el Mar Pacífico Tropical Peruano, por la protección que recibirán los recursos naturales y diversidad biológica del mismo y por la promoción de las actividades turísticas que mejorarán la actividad económica de dicha zona.

Conforme lo han referido los proyectos legislativos los beneficiarios directos son los pescadores artesanales de Piura y Tumbes quienes obtienen el alimento de sus familias mediante el desarrollo de sus actividades cotidianas. Las organizaciones sociales, organizaciones de productores nacionales, entre otros, dado que la creación del ANP atraerá recursos de la cooperación internacional. También lo serán las autoridades locales y regionales por la protección y conservación antes referida, así como por la promoción del turismo, la pesca deportiva y otros deportes acuáticos.

Ciertamente, también podrían nombrarse como actores afectados negativamente con la norma propuesta a las empresas de hidrocarburos o de gas cuyas inversiones están en la zona. Sin embargo, ello no resulta admisible dado que la Ley 26834 LANP garantiza los derechos otorgados por el Estado a particulares. La conservación y protección de los recursos naturales y la diversidad

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

biológica no pueden, ni deben ser incompatibles con las actividades que hemos referido, ni con la actividad pesquera que se mantendrá en las 5 millas conforme a las normas vigentes.

Al encontrarse en trámite el proceso de creación o establecimiento del ANP *Mar Pacífico Tropical del Perú*, conforme se ha señalado en los PROYECTOS LEGISLATIVOS y lo ha reconocido el propio Poder Ejecutivo, la norma propuesta no irrogará mayor gasto que el previsto por dicho poder público para el fin indicado.

6. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** de los Proyectos de Ley 1087/2016-CR y 1143/2016-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA *MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO*

Artículo 1. Declaración de interés nacional

Declárase de interés nacional la conservación y protección del ecosistema marino de la Isla Foca, El Ñuro, los Arrecifes de Punta Sal y el Banco de Máncora, en los departamentos de Piura y Tumbes, y su establecimiento como *Área Natural Protegida Mar Pacífico Tropical Peruano*.

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1087/2016-CR Y 1143/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE APROBAR LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA MARINO DE LA ISLA FOCA, EL ÑURO, LOS ARRECIFES DE PUNTA SAL Y EL BANCO DE MÁNCORA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES, Y SU ESTABLECIMIENTO COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO

Artículo 2. Establecimiento del Área Natural Protegida *Mar Pacífico Tropical Peruano*

Corresponde al Ministerio del Ambiente establecer el *Área Natural Protegida Mar Pacífico Tropical Peruano*, en el ecosistema marino de la Isla Foca, El Ñuro, los Arrecifes de Punta Sal y el Banco de Máncora, ubicada en los departamentos de Piura y Tumbes, conforme a las funciones y competencias previstas en el Decreto Legislativo 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas; y demás normas aplicables.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.