



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

OFICIO N° 174-2019-DP/AMASPP

Lima, 20 de marzo de 2019

Señor
Wilbert Gabriel Rozas Beltrán
Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos,
Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Congreso de la República
Pje. Simón Rodríguez, Edif. Víctor Raúl Haya de La Torre
Cercado de Lima.-

Asunto: Opinión Legal del Proyecto de Ley N° 3873/2018-CR
Ref.: Oficio P.O. N° 381-2018-2019/CPAAAAE-CR
(Ingreso N° 2443 de fecha 12 de febrero de 2019)

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, atender al documento de la referencia, mediante el cual nos solicita opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 3873/2018-CR, Ley que promueve la protección y conservación de las especies marinas y el desarrollo sostenible de la zona costera de las regiones Tumbes y Piura.

Al respecto, la Exposición de Motivos indica que desde algunos años viene discutiéndose la posibilidad de declarar como Zona Reservada determinados espacios marítimos del norte del país, a fin de proteger de manera integral los ecosistemas que albergan. Sin embargo, señala que existen diversas preocupaciones en torno a las eventuales restricciones que se aplicarían a las actividades de pesca e hidrocarburos que vienen desarrollándose en dichos espacios.

En tal sentido, el Proyecto de Ley N° 3873/2018-CR plantea la necesidad de promover la protección y conservación de la Isla Foca, el Banco de Máncora, Cabo Blanco y El Ñuro, en Piura, y los arrecifes de Punta Sal, en Tumbes, respetando los derechos preexistentes de los actores económicos involucrados, a fin de mejorar la calidad de vida de la población.

Para tal efecto, el citado Proyecto de Ley propone lo siguiente:

Artículo 2. Alcance de la Ley

La presente Ley se aplica a las áreas correspondientes a la Isla Foca, el Banco de Máncora, Cabo Blanco y El Ñuro en la región Piura, en los arrecifes de Punta Sal en la región Tumbes. Las principales actividades económicas que se desarrollan en la zona, como la pesca, el turismo y la relacionada al sector hidrocarburos; se realizan en concordancia con los lineamientos que el Poder Ejecutivo emite de manera articulada, entre los Ministerios del Ambiente, Energía y Minas, Producción, Comercio Exterior y Turismo, y Economía y Finanzas. Así como con la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, el Instituto del Mar del Perú y los gobiernos regionales de Tumbes y Piura.



Artículo 3. Respeto a los derechos preexistentes

A fin de alcanzar el objeto de la presente Ley, establecido en el artículo 1, los ministerios competentes de manera articulada, dentro de sus funciones y competencias, realizan las acciones correspondientes para promover el desarrollo sostenible de la zona, protegiendo y preservando la reproducción de las especies naturales y cuidando los estándares ambientales pertinentes. Tales acciones se llevan a cabo respetando los derechos preexistentes de los actores económicos presentes, incluida la pesca artesanal.

El Poder Ejecutivo realiza los estudios pertinentes para determinar la viabilidad de declarar la Zona de Reserva Natural o la categoría correspondiente, al ámbito territorial materia en la presente ley, respetando los derechos preexistentes de los actores económicos mencionados en el párrafo anterior.

Sobre la creación de la Reserva Nacional Mar Pacífico Tropical de Grau

Desde el año 2016¹, la Defensoría del Pueblo ha advertido la necesidad de aprobar la creación de la entonces Zona Reservada Mar Pacífico Tropical en concordancia con los compromisos internacionales asumidos por nuestro país de conservación y manejo efectivo del 10% de las áreas costeras y marinas al 2020, contenida en las metas Aichi del Convenio de Diversidad Biológica - CBD así como en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, dado que solo el 0.5 % del ámbito marino peruano está protegido bajo la figura de área natural protegida.

De acuerdo con ello, la creación de la Reserva Nacional Mar Pacífico Tropical de Grau contribuirá decisivamente con la conservación de una superficie marítima de 116,000 hectáreas que alberga la mayor diversidad biológica del mar peruano y que provee el 60% de los recursos hidrobiológicos del consumo humano directo del país, por lo que se requieren acciones urgentes para su protección.

Por este motivo, la Defensoría del Pueblo sostiene la importancia y urgencia de crear la Reserva Nacional Mar Pacífico Tropical de Grau.

Análisis del Proyecto de Ley N° 3873/2018-CR

Atendiendo a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico vigente, es importante precisar lo siguiente:

- a. El artículo 2 del Proyecto de Ley N° 3873/2018-CR establece que las actividades económicas, como la pesca, el turismo y las relacionadas al sector hidrocarburos, que se desarrollen en la Isla Foca, el Banco de Máncora, Cabo Blanco, El Ñuro y los arrecifes de Punta Sal, deben realizarse en concordancia con los lineamientos que emitan de manera articulada los Ministerios del Ambiente, Energía y Minas, Producción, Comercio Exterior y Turismo, y Economía y Finanzas, así como la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, el Instituto del Mar del Perú y los gobiernos regionales de Tumbes y Piura.



¹ Mediante el Oficio N° 0171-2016/DP, remitido en copia al Ministerio del Ambiente y al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

Al respecto, cabe precisar que, de emitirse alguna disposición normativa con implicancias ambientales en el ámbito de los espacios marítimos mencionados anteriormente –y a la vez comprendidos en la propuesta de la Reserva Nacional del Mar de Grau–, éstas deberán contar previamente con la opinión del Ministerio del Ambiente (MINAM), en el marco de lo previsto en la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245.

En efecto, dicho norma prevé que corresponde al MINAM –como ente rector del sector ambiental– opinar sobre los proyectos de legislación con implicancias ambientales; y en los casos de institucionalidad, instrumentos de gestión o de políticas ambientales, emitir una opinión favorable de manera previa a la aprobación de los mismos².

Por otro lado, si se estima que las actividades económicas que se desarrollan en la zona, como la pesca, el turismo o las relacionadas al sector hidrocarburos, pueden generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, éstas deberán contar con una Certificación Ambiental emitida por la autoridad competente del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA).

- b. El artículo 3 del Proyecto de Ley N° 3873/2018-CR señala que los ministerios competentes de manera articulada, dentro de sus funciones y competencias, realizan las acciones correspondientes para promover el desarrollo sostenible de la zona, protegiendo y preservando la reproducción de las especies naturales y cuidando los estándares ambientales pertinentes.

Al respecto nuestra institución observa con preocupación que los Ministerios de Defensa –Dirección General de Capitanías y Guardacostas–, de la Producción, y de Comercio Exterior y Turismo no cuentan con un Reglamento de Protección Ambiental Sectorial, que además de contener los principios, lineamientos, derechos, obligaciones y procedimientos aplicables a las personas y a los titulares de las actividades sectoriales, regula la evaluación del impacto ambiental de las mismas en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA).

Sobre el particular, cabe recordar que hace poco más de ocho años se venció el plazo legal para que las Autoridades Competentes del SEIA aprueben o adecuen, según corresponda, las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental a lo dispuesto en el Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM³.

Asimismo, hace seis años se venció plazo para que la Autoridades Ambientales Sectoriales aprueben o actualicen, previa opinión favorable del MINAM, el Reglamento de Protección Ambiental Sectorial⁴, según lo dispuesto en la “Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial”⁵.

² Artículo 9 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245.

³ Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

⁴ Artículo 5 de la Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial.

⁵ Aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 018-2012-MINAM.

En tal sentido, sin un Reglamento de Protección Ambiental, los referidos Ministerios no pueden adoptar las acciones idóneas para promover el desarrollo sostenible de la zona, “protegiendo y preservando la reproducción de las especies naturales y cuidando los estándares ambientales pertinentes”, tal como lo señala el artículo 3 del referido Proyecto de Ley.

En relación a lo señalado, cabe recordar que según el Reglamento del Congreso de la República, éste ejerce el Control Político, el cual comprende la realización de actos e investigaciones sobre la Administración Pública y las autoridades del Estado, así como la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores⁶.

De acuerdo con ello, los Congresistas de la República se encuentran facultados a realizar el Control Político de las autoridades sectoriales respecto a la aprobación y actualización, según corresponda, de los Reglamentos de Protección Ambiental Sectoriales, a fin de promover efectivamente el desarrollo sostenible de las regiones de Tumbes y Piura.

- c. El artículo 3 del Proyecto de Ley N° 3873/2018-CR también establece que “el Poder Ejecutivo realiza los estudios pertinentes para determinar la viabilidad de declarar la Zona de Reserva Natural o la categoría correspondiente al ámbito territorial materia de la presente Ley”.

Al respecto, cabe recordar que según la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, y el Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, corresponde al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) –en calidad de ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)–⁷ establecer los criterios técnicos y administrativos, así como los procedimientos para el establecimiento de las Áreas Naturales Protegidas (ANP)⁸, en los espacios geográficos que representen intereses culturales, paisajísticos o científicos para el país⁹.



Sobre el particular –y en concordancia con la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas–, el Reglamento de Organización y Funciones del SERNANP, aprobado mediante Decreto Supremo N° 0006-2008-MINAM, señala que la Presidencia del Consejo Directivo del SERNANP debe tramitar la aprobación del expediente técnico que sustenta el establecimiento del ANP, a través del Ministerio del Ambiente (MINAM), ante la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)¹⁰.

⁶ Artículo 5 del Reglamento del Congreso de la República.

⁷ Artículo 8 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834, e inciso 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

⁸ Literal b) del inciso 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final.

⁹ Artículo 1 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834.

¹⁰ Literal “s” del artículo 11 del Reglamento de Organización y Funciones del SERNANP, aprobado mediante Decreto Supremo N° 0006-2008-MINAM.

De acuerdo con ello, el SERNANP presentó ante el MINAM y, éste a su vez a la PCM, el expediente técnico que sustenta la creación del ANP “Reserva Nacional Mar Tropical de Grau” –integrado por la Isla Foca, el Banco de Máncora, Cabo Blanco, El Ñuro y los arrecifes de Punta Sal–, para su aprobación.

Sin embargo, el texto citado del artículo 3 del Proyecto de Ley N° 3873/2018-CR bajo análisis, no considera que en los dispositivos normativos mencionados anteriormente se prevé, de manera clara y específica, un procedimiento para el establecimiento de las ANP, y que sobre la base de ello, el MINAM trasladó a la PCM la solicitud de aprobación del expediente técnico que sustenta el establecimiento del ANP “Reserva Nacional Mar Tropical de Grau”, integrado por los espacios marítimos que aborda el referido Proyecto de Ley.

Sin perjuicio de ello, nuestra institución observa una demora significativa por parte del Poder Ejecutivo en el establecimiento del ANP “Reserva Nacional Mar Tropical de Grau”, pese a contar con todo el sustento técnico correspondiente, por lo que continuará supervisando dicho procedimiento y formulando las recomendaciones correspondientes para garantizar la protección de estos espacios en beneficio de todos los peruanos y peruanas.

Convencidos de que compartimos la convicción de que la inversión privada para el aprovechamiento de los recursos naturales debe ser compatible con el respeto a los derechos constitucionales y fundamentales de las personas y de las comunidades, la Defensoría del Pueblo considera que el Proyecto de Ley N° 3873/2018-CR plantea disposiciones normativas que ya se encuentran previstas de manera clara y específica en el ordenamiento jurídico vigente, según lo expuesto en cada uno de los acápites desarrollados en este documento.

En la confianza de contar con su gentil atención, me valgo de la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi consideración.

Atentamente,



Alicia Abanto Cabanillas
Adquisición de Servicios Públicos y Pueblos Indígenas (e)
aabanto@defensoria.gob.pe

LVN/tig