



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

054020

OFICIO N° 254-2019-DP/AMASPP

Lima, 30 de abril de 2019

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



Asunto: Opinión Legal del Proyecto de Ley N° 3951/2018-CR

Referencia: Oficio P.O.424-2018-2019/CPAAAAE-CR
(Ingreso N° 004945 del 11 de marzo 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° 3951/2018-CR, Ley del manejo integrado de las zonas marino costeras del Perú, para su protección, recuperación, mantenimiento y aprovechamiento sostenible.

El referido proyecto normativo tiene por objeto regular el manejo integrado de las zonas marino costeras del Perú, a través de la articulación y coordinación entre los tres niveles de gobierno y de los sectores públicos y privados, así como de los diversos actores sociales, para lograr una adecuada gestión ambiental en las zona marino costera del país.

Análisis del Proyecto de Ley N° 3951/2018-CR

Sobre el ente rector del manejo Integrado de la Zona Marino Costeras

El artículo 6 y la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Proyecto de Ley proponen como ente rector del manejo integrado de las zonas marino costeras a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), otorgándole facultades técnico normativas para el ejercicio de sus funciones, así como las competencias para evaluar y aprobar:

- La delimitación de la zona marino costera del litoral peruano;
- La política pública para el manejo integrado de las zonas marino costeras, así como la Estrategia y el Plan de Acción Nacional y Regional correspondiente;
- La creación de la Autoridad Marino Costera del Perú, la cual estaría encargada de articular las competencias y funciones de las autoridades que intervienen en la gestión sostenible e integrada de las zonas marino costeras; y,
- Los mecanismos financieros para la implementación de la Política, Estrategia y Plan de Acción Nacional.





DEFENSORIA DEL PUEBLO

Sin embargo, aun cuando la finalidad de establecer un marco jurídico para garantizar un manejo integrado de las zonas marino costera resulta pertinente, si este no contempla funciones asignadas al Ministerio del Ambiente (MINAM) en dicha materia, la ejecución y cumplimiento de las mismas pueden verse afectados.

Sobre el particular, cabe recordar que, desde su creación y de acuerdo a lo señalado en el ordenamiento jurídico vigente, corresponde al MINAM diseñar, proponer, establecer, coordinar, dirigir, ejecutar, evaluar y supervisar la Política Nacional del Ambiente¹, entre cuyos lineamientos se encuentran:

- Incentivar el manejo integrado y sostenible de los ecosistemas acuáticos, marino-costeros, con el fin de prevenir la sobreexplotación de los recursos hidrobiológicos, asegurando su conservación²;
- Fortalecer la gestión integrada de las zonas marino-costeras y sus recursos con un enfoque ecosistémico³; y,
- Impulsar el ordenamiento territorial como base de los planes de desarrollo concertados y de desarrollo de fronteras, en la gestión de cuencas hidrográficas y las zonas marino costera⁴.

En relación a lo señalado, la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, establece que los procesos de planificación, decisión y ejecución de las políticas públicas en los tres niveles de gobierno deben incorporar obligatoriamente los lineamientos de la Política Nacional del Ambiente⁵.

De otro lado, la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245, señala que el MINAM es responsable de elaborar y aprobar los lineamientos para la formulación y ejecución del manejo integrado de las zonas marinas costeras⁶.

En efecto, en cumplimiento de ese mandato legal, el MINAM emitió la Resolución Ministerial N° 189-2015-MINAM, mediante la cual aprobó los "Lineamientos para el Manejo Integrado de las Zonas Marino Costeras", a fin de fortalecer la gestión ambiental de las zonas marino costeras. Asimismo, recientemente, aprobó la Resolución Ministerial N° 014-2019-MINAM, mediante la cual pre publicó la "Guía Metodológica para la formulación del Plan de Manejo Integrado de las Zonas Marino Costeras", dirigido a todos los actores públicos y privados que intervienen en estas zonas.

Sumado a ello, cabe agregar que, según la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en los casos de institucionalidad, instrumentos de gestión o de políticas ambientales, la opinión del MINAM es un requisito previo para su aprobación⁷.



¹ Artículo 9 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245, y numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

² Literal c del inciso 1 del Eje de Política 1 de la Política Nacional del Ambiente.

³ Literal a del inciso 7 del Eje de Política 1 de la Política Nacional del Ambiente.

⁴ Literal d del inciso 11 del Eje de Política 1 de la Política Nacional del Ambiente.

⁵ Artículo 10 de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611.

⁶ Literal m del artículo 6 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245.

⁷ Artículo 9 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245.



DEFENSORIA DEL PUEBLO

De esta manera, si la política, estrategia o plan de acción nacional y/o regional para el manejo integrado de las zonas marino costeras tiene implicancias ambientales, éstos deberán contar con la opinión previa favorable del MINAM para su aprobación, por lo que es importante reformular la redacción del artículo 6 y la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Proyecto de Ley en ese sentido.

Sin perjuicio de ello, se recomienda a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República solicitar la opinión del Ministerio del Ambiente respecto a la pertinencia técnica y legal del Proyecto de Ley bajo análisis, a fin de asegurar su coherencia con las funciones asignadas al Ministerio del Ambiente en relación al manejo integrado de las zonas marino costeras.

Sobre la creación de la Comisión Multisectorial del Manejo Integrado de la Zona Marino Costeras

La Primera Disposición Complementaria Transitoria del Proyecto de Ley encarga a la PCM la conformación de la Comisión Multisectorial del Manejo Integrado de las Zonas Marino Costeras, la cual sería responsable de proponer a la PCM, para su evaluación y aprobación las funciones señaladas en el acápite anterior.

Sin embargo, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley N° 29158, establece que las comisiones multisectoriales, de carácter temporal o permanente, únicamente se crean a través de una disposición normativa emitida por el Poder Ejecutivo.

Asimismo, de tratarse de una comisión multisectorial de naturaleza temporal, ésta solo puede ser creada para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos⁸; mientras que si su naturaleza es temporal, solo puede ser creada para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización o emisión de informes técnicos.

En consecuencia, en aplicación a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Comisión Multisectorial del Manejo Integrado de las Zonas Marino Costeras debe ser creada a través de una disposición normativa emitida por el Poder Ejecutivo. Del mismo modo, las funciones que se le asignen a esta Comisión deben estar acorde con las que puede ejercer, según lo dispuesto por la citada Ley.



De acuerdo con lo expuesto, en el marco de nuestro mandato constitucional⁹, la Defensoría del Pueblo recomienda¹⁰ a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República considerar lo expuesto en el presente documento durante el análisis del Proyecto de Ley N° 3951/2018-CR; y solicitar la opinión del Ministerio del Ambiente respecto a la pertinencia técnica y legal del Proyecto de Ley bajo análisis, a fin de asegurar su coherencia con las funciones asignadas al referido Ministerio en relación al manejo integrado de las zonas marino costeras.

⁸ Artículo 36 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

⁹ Artículos 161 y 162 de la Constitución Política del Perú.

¹⁰ Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, ley N° 26520.



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
Adunada al Defensor del Pueblo en Medio Ambiente,
Servicio de Defensa de los Derechos Humanos, Públicos y Pueblos Indígenas (e)
aabanto@defensoria.gob.pe

LVN/tigl