



PERÚ

Ministerio de Energía y Minas

Reg. 325

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

17 DIC. 2018

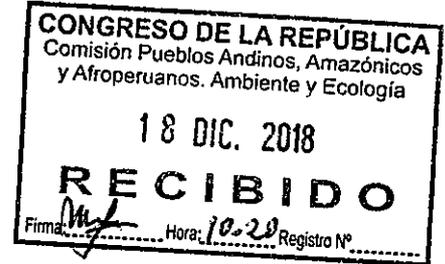
RU. 255629

Lima,

OFICIO N° 796 -2018-MEM/DM



Señor  
**Wilbert Gabriel Rozas Beltrán**  
Presidente  
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología  
Congreso de la República  
Presente.



Asunto : Pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 3560/2018-CR

Referencia : Oficio P.O. 221-2018-2019/CPAAAAE-CR  
Registro N° 2866436



De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente, en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión respecto del Proyecto de Ley N° 3560/2018-CR, que propone "Ley que declara la intangibilidad de la Cordillera del Ausangate que incluye la Montaña de Siete Colores como Área Natural Protegida en la Categoría de Santuario Nacional, en las provincias de Canchis y Quispicanchis, departamento del Cusco".



Al respecto, adjunto el Informe N° 1210-2018-MEM/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, para su conocimiento y fines.



Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

**FRANCISCO ISMODES MEZZANO**  
Ministro de Energía y Minas

Rec-358

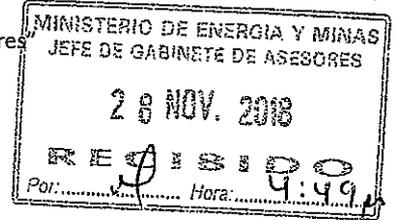
1950-1951  
1952-1953



PERÚ

Ministerio de Energía y Minas

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"



**INFORME N°1210 -2018-MEM/OGAJ**

A : Sra. Soraya Altabás Kajatt  
Jefa del Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial

De : Sr. Percy Manuel Velarde Zapater  
Director General de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N°3560/2018-CR, que propone "Ley que declara la Intangibilidad de la Cordillera del Ausangate que incluye la Montaña de los Siete Colores como Área Natural Protegida en la Categoría de Santuario Nacional, en las provincias de Canchis y Quispicanchis, Departamento de Cusco

Referencia : Registro N° 2866436

Fecha : 28 de noviembre de 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al Proyecto de Ley N° 3560/2018-CR, que propone "Ley que declara la intangibilidad de la Cordillera del Ausangate que incluye la Montaña de los Siete Colores como Área Natural Protegida en la categoría de Santuario Nacional, en las provincias de Canchis y Quispicanchis, Departamento de Cusco", sobre el cual esta Oficina General emite el presente Informe.

**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante Oficio P.O. N° 221-2018-2019/CPAAAE-CR, del 26.10.2018, el presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, el señor congresista Wilbert Gabriel Rozas Beltrán solicitó a este Ministerio emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3560/2018-CR, que propone "Ley que declara la intangibilidad de la Cordillera del Ausangate que incluye la Montaña de los Siete Colores como Área Natural Protegida en la categoría de Santuario Nacional, en las provincias de Canchis y Quispicanchis, Departamento de Cusco".
2. Con Informe N° 379-2018-MEM/DGM, del 5.11.2018, la Dirección General de Minería emite opinión sobre el Proyecto de Ley en cuestión.

**II. ANÁLISIS**

1. El Proyecto de Ley N° 3560/2018-CR propone lo siguiente:

**"Artículo 1.- Objeto de Ley**

Declárese **Santuario Nacional** con zonas de uso turístico y recreativo la Cordillera del Ausangate, incluida la Montaña de siete colores, en las provincias de Canchis y Quispicanchis, departamento de Cusco".

**"Artículo 2.- De su naturaleza y categoría**

El Estado destina la extensión del territorio nacional Cordillera del Ausangate, incluida la Montaña de Siete Colores a fines de investigación, protección, manejo controlado de sus ecosistemas, recursos y demás riquezas naturales.





PERÚ

Ministerio  
de Energía y Minas

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Las comunidades de la zona tienen derecho a participar en la identificación, delimitación y resguardo de estas áreas y la obligación de colaborar en la consecución de sus fines.

Reconózcase en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas SINANPE, en la categoría de Santuario Nacional la "Cordillera del Ausangate, que incluye la Montaña de Siete Colores".

#### "DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIAS Y FINALES

##### Primera.- Del uso sostenible

El Plan y reglamento de uso turístico, así como el **Plan Maestro del Área Natural Protegida Santuario Nacional la "Cordillera del Ausangate**, que incluye la Montaña de Siete Colores", garantizan el uso primario de conservación, y procuran minimizar los impactos ambientales y socio culturales.

##### Segunda.- Acciones para su creación

El Ministerio del Ambiente a través del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas — SERNANP, Organismo Público adscrito al Ministerio del Ambiente, **realizará el procedimiento para reconocimiento del Área Natural Protegida de uso indirecto, como Santuario Nacional "Cordillera del Ausangate, que incluye la Montaña de Siete Colores"**. En un plazo no mayor de 60 días el equipo técnico elabora el expediente técnico".

2. El Proyecto de Ley en su Exposición de Motivos, sustenta la propuesta normativa en lo siguiente:

- Hay un proceso de retroceso glaciar de los **nevados como el Ausangate**, que sumado a otras medidas ponen en peligro toda la cordillera, donde también se ubica la montaña de siete colores. Se requiere de una norma que proteja la integralidad del territorio que políticamente comprende los territorios de las comunidades campesinas de: los distritos de Ocongate, Pitumarca y Checachupe, en las provincias de Quispicanchi y Canchis de la región del Cusco.
- La descripción de lo logrado hasta hoy, como marco normativo de protección sobre alguno componentes requiere de una norma articuladora que proteja el conjunto del complejo que **abarca la Cordillera del Ausangate**, por lo que SERNANP deberá dirigir y establecer los criterios técnicos y administrativos para el reconocimiento del Área Natural Protegida que, de acuerdo a su naturaleza y objetivos deberá ser considerada como **área de uso indirecto y en el Sistema de Áreas Naturales Protegidas en la categoría de "Santuario Nacional"**, que es un área donde se protege con carácter de intangible el hábitat de una especie o una comunidad de la flora y fauna así como las formaciones naturales de interés científico y paisajístico.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- Por otro lado, se debe ordenar la actividad turística en una ANP para entenderla como una de las actividades de uso público, que proporciona oportunidades para la recreación, el esparcimiento al aire libre y el disfrute de los valores naturales y culturales. Asimismo, el turismo en el Santuario Nacional la "Cordillera del Ausangate, que incluye la Montaña de Siete Colores", no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar los objetivos primarios de conservación, recreación, educación y para promover el desarrollo sostenible de las Comunidades Campesinas locales que ellas habitan. Por otro lado, el turismo debe propender a brindar beneficios económicos a las áreas protegidas, a las Comunidades Campesinas del entorno del área y a otros grupos interesados relacionados con la actividad turística o el Santuario, así como proporcionar oportunidades de conocimiento e interacción entre los seres humanos y su ambiente, fortaleciendo el interés por la conservación de los valores naturales y culturales.
- El otorgamiento de derechos para la prestación de servicios turísticos y/o recreativos en un Área Natural Protegida se realiza a través de concesiones, contratos, autorizaciones, permisos y acuerdos.
- Esta norma es un desarrollo de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas y su Reglamento D.S. 038-2001-AG, que propone al sector respectivo MINAM, sobre la necesidad de protección de una porción de territorio que reúne todas las condiciones para ser reconocida como Área Natural Protegida, dentro del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas como Santuario Nacional.
- La norma pretende corregir las intervenciones segmentadas de los niveles de gobierno y los sectores que ponen en peligro la estabilidad ambiental, por tanto no genera ningún tipo de incidencia ambiental, por el contrario exigirá la identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio de diversos proyectos en la Cordillera de Ausangate.



3. La Constitución Política del Perú establece en su artículo 68 que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (ANP).

A su vez, esta disposición tiene su desarrollo constitucional en la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, la cual norma los aspectos relacionados con la gestión de las ANP y su conservación.

5. La citada ley define las ANP como 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.
6. Asimismo, en su artículo 4 establece que la ANP, con excepción de las Áreas de Conservación Privada (ACP), se establecen con carácter definitivo. La reducción





física o modificación legal de las áreas del Sistema Nacional de ANP - SINANPE, sólo podrá ser aprobada por Ley. Señala a su vez que las áreas naturales protegidas pueden ser: a) las de administración nacional, que conforman el SINANPE; b) las de administración regional, denominadas áreas de conservación regional (ACR); y, c) Las ACP.

7. A su vez, el artículo 7 de la misma ley establece claramente que la creación de ANP del SINANPE se realiza por Decreto Supremo, aprobado en Consejo de Ministros.
8. Por su parte, el artículo 41 del Decreto Supremo N° 038-2001-AG, Reglamento de la Ley N° 26834 señala que la citada Ley distingue tres niveles de ANP: a) Áreas de Administración Nacional; b) Áreas de Administración Regional; y, c) ACP.
9. Cabe señalar, que la citada Ley N° 26834 establece claramente la institucionalidad respecto de las ANP, siendo el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP (antes, INRENA) quien se constituye como ente rector del SINANPE y supervisa la gestión de las ANP que no forman parte del Sistema.
10. Por otro lado, el SERNANP tiene entre sus funciones, asignadas por ley, las siguientes: definir la política nacional para el desarrollo de las ANP; proponer la normatividad requerida para la gestión y desarrollo de las ANP; proponer al Ministerio del Ambiente el Plan Director, para su aprobación mediante Decreto Supremo, previa opinión del Consejo de Coordinación del SINANPE; aprobar los Planes Maestros de las ANP.
11. Por su parte, el artículo 42 del Reglamento de la Ley N° 26834, establece que las ANP de Administración Nacional o Regional o, la categorización definitiva de las Zonas Reservadas, se establecen mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, de acuerdo a lo señalado por la Ley.
12. Asimismo, es preciso señalar que las ANP se crean bajo una categoría, de acuerdo a lo establecido en el artículo 22<sup>1</sup> de la Ley N° 26834 y el artículo 49 y siguientes del referido Reglamento.

<sup>1</sup> Artículo 22.- Son categorías del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas:

- a. Parques Nacionales: áreas que constituyen muestras representativas de la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ellos se protege con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, las asociaciones de la flora y fauna silvestre y los procesos sucesionales y evolutivos, así como otras características, paisajísticas y culturales que resulten asociadas.
- b. Santuarios Nacionales: áreas donde se protege con carácter intangible el hábitat de una especie o una comunidad de la flora y fauna, así como las formaciones naturales de interés científico y paisajístico.
- c. Santuarios Históricos: áreas que protegen con carácter de intangible espacios que contienen valores naturales relevantes y constituyen el entorno de sitios de especial significación nacional, por contener muestras del patrimonio monumental y arqueológico o por ser lugares donde se desarrollaron hechos sobresalientes de la historia del país.
- d. Reservas Paisajísticas: áreas donde se protege ambientes cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza, albergando importantes valores naturales, estéticos y culturales.
- e. Refugios de Vida Silvestre: áreas que requieren intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitats, así como para satisfacer las necesidades particulares de determinadas especies, como sitios de reproducción y otros sitios críticos para recuperar o mantener las poblaciones de tales especies.
- f. Reservas Nacionales: áreas destinadas a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos de flora y fauna silvestre, acuática o terrestre. En ellas se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por la autoridad nacional competente.





PERÚ

Ministerio  
de Energía y Minas

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

13. En ese sentido, ya se cuenta con un marco jurídico que rige el SINANPE, siendo que la creación de un ANP se sustenta en un análisis técnico que forma parte de un expediente técnico, en el cual la autoridad en materia de ANP, el SERNANP, evalúa la necesidad y pertinencia de crear un ANP. Así, en caso la autoridad considere necesaria su creación, se pone en consideración del Consejo de Ministros para su voto aprobatorio. Al respecto, ello implica que todos los sectores están de acuerdo con dicha decisión, luego de efectuar un análisis integral de pertinencia.
14. Resulta importante tener presente que así como la Constitución Política del Perú establece en su artículo 68 que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las ANP, cabe precisar que el artículo 62 de la Carta Magna también establece que una relación jurídica no puede ser modificada por leyes u otras disposiciones de cualquier clase.
15. En ese sentido, la ANP propuesta debe ser analizada a la luz de su posible afectación por el otorgamiento de derechos de extracción de cualquier índole. En tal sentido, si lo que se quiere es promover la creación de un Santuario Nacional, la autoridad competente a nivel nacional debe promover su establecimiento, tomando en consideración todas las implicancias que trae consigo.
16. En cuanto a la **declaración de intangibilidad**, es necesario señalar que el Diccionario de la Real Academia Española, define la palabra "**intangible**" como, aquella que no puede tocarse, es decir que bajo ningún motivo o circunstancia dicha área puede ser modificada. Al respecto, ello ha sido considerado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 3560-2018-CR, que menciona que esta área debe ser declarada como intangible porque es un espacio en donde radica la conservación de la diversidad biológica, servicios ecosistémicos y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico.
17. Sin perjuicio de lo señalado, es importante precisar a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, que ya existe una propuesta de conformación de un Área de Conservación Regional promovida por el Gobierno Regional de Cusco. Al respecto, la misma abarca la zona conocida como "Ausangate".
18. Por otro lado, es preciso señalar que la Estrategia Nacional para las Áreas Naturales Protegidas – Plan Director, aprobada mediante Decreto Supremo N° 010-99-AG estableció que todo proceso de creación de un Área de Conservación Regional deberá pasar necesariamente un proceso de consulta con las poblaciones locales, sobre todo si son ocupadas por poblaciones indígenas. En esa línea, la Gerencia de Recursos Naturales del Gobierno Regional de Cusco desarrolló durante el mes de diciembre de 2007, talleres para el establecimiento del Área de Conservación Regional.

g. Reservas Comunes: áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones rurales vecinas. El uso y comercialización de recursos se hará bajo planes de manejo, aprobados y supervisados por la autoridad y conducidos por los mismos beneficiarios. Pueden ser establecidas sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal o de protección y sobre humedades.

h. Bosques de Protección: áreas que se establecen con el objeto de garantizar la protección de las cuencas altas o colectoras, las riberas de los ríos y de otros cursos de agua y en general, para proteger contra la erosión a las tierras frágiles que así lo requieran. En ellos se permite el uso de recursos y el desarrollo de aquellas actividades que no pongan en riesgo la cobertura vegetal del área.

i. Cotos de Caza: áreas destinadas al aprovechamiento de la fauna silvestre a través de la práctica regulada de la caza deportiva.





PERÚ

Ministerio  
de Energía y Minas

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

19. En virtud a las actividades realizadas, el Gobierno Regional de Cusco, mediante Ordenanza N° 050-2009-GR/GRC.CUSCO declaró de interés público la protección y conservación ambiental de 18 áreas priorizadas para la conservación regional, entre las que se encuentra AUSANGATE, proponiendo dicha ordenanza, en su segundo artículo, al SERNANP la creación de áreas de conservación regional. Una vez efectuado dicho reconocimiento, recién se aplicarían las restricciones que establece la Ley de Áreas Naturales Protegidas.
20. En atención a lo descrito, a la fecha, ya existe una norma con rango de ley que propone la creación del área de Ausangate como un Área de Conservación Regional; la misma que se encuentra en camino para su conformación. En virtud a ello, si se quisiera dejar de lado la conformación de esta área; el Ministerio del Ambiente a través del SERNANP debería pronunciarse para poder determinar si es idóneo llevar a cabo ello, toda vez que esta entidad es la competente es la encargada de aprobar las normas y establecer los criterios técnicos y administrativos, así como los procedimientos para el establecimiento y gestión de las ANP.
21. Por otro lado, y en caso la propuesta normativa formulada en el Proyecto de Ley N° 3560/2018-CR fuera aprobada, existirían dos normas con rango de ley que regulan la misma finalidad, con la diferencia en su calificación como un área del Sistema Nacional o no.
22. Sin perjuicio de lo señalado en el análisis del presente informe, es importante recordar que con fecha, 24 de noviembre de 2018, se publicó en el Diario Oficial "El Peruano", el Decreto Supremo N° 032-2018-EM, el mismo que suspende la admisión de petitorios mineros en el área de la Montaña de Siete Colores.
23. Sobre el particular, el objeto de la norma es suspender la admisión de petitorios mineros en el área de la Montaña de Siete Colores, ubicada en el distrito de Cusipata, provincia de Quispicanchi y en el distrito de Pitumarca, provincia de Canchis; departamento de Cusco, por un plazo de doce (12) meses.

### III. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, en el presente Informe, esta Oficina General emite opinión desfavorable al Proyecto de Ley N° 3560/2018-CR que propone "Ley que declara la intangibilidad de la Cordillera del Ausangate que incluye la Montaña de Siete Colores como Área Natural Protegida en la categoría de Santuario Nacional en las provincias de Canchis y Quispicanchis, departamento del Cusco", toda vez que ya existe una propuesta de conformación de un Área de Conservación Regional promovida por el Gobierno Regional de Cusco. Por tanto, si se aprobará la propuesta formulada en el Proyecto de Ley, existirían dos normas con el mismo rango de ley que regulan la misma finalidad.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

Percy Manuel Velarde Zapater  
Director General  
Oficina General de Asesoría Jurídica

Página 6 de 6

[www.minem.gob.pe](http://www.minem.gob.pe)

Av. Las Artes Sur 260  
San Borja, Lima 41, Perú  
T: (511) 411 1100  
Email: [webmaster@minem.gob.pe](mailto:webmaster@minem.gob.pe)

