

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2354/2017-CR Y 2360/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 30723, LEY QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI.

**COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y  
ECOLOGÍA  
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2017-2018**

Señor Presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), los siguientes Proyectos de Ley (en adelante, los **Proyectos Legislativos**):

- Proyecto de Ley N° 2354/2017-CR – Proyecto de Ley que Deroga la Ley 30723 y declara de interés nacional las áreas naturales protegidas y pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial en Ucayali y Madre de Dios (en adelante, **Proyecto de Ley 2354**), presentado ante el Área de Trámite Documentario con fecha 31 de enero, por el Grupo Parlamentario Nuevo Perú, a iniciativa de la congresista Tania Edith Pariona Tarqui.
- Proyecto de Ley N° 2360/2017 – Proyecto de Ley que deroga la Ley 30723 que Declara de Prioridad e Interés Nacional la Construcción de Carreteras en Zonas de Frontera y el Mantenimiento de trochas carrozables en el departamento de Ucayali Dios (en adelante, **Proyecto de Ley 2360**, presentado ante el Área de Trámite Documentario con fecha 01 de febrero, por el Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa del congresista Marco Antonio Arana Zegarra.

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

**A. Antecedentes Procedimentales**

1. El proyecto de Ley N° 2354 fue presentado el 31 de enero de 2018 ante el Congreso de la República y decretado el 02 de febrero de 2018 a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (en adelante, **CPAAAAE**).
2. En esa misma línea, el Proyecto de Ley N° 2360, si bien fue presentado ante el Congreso de la República, el 01 de febrero último este no fue enviado a la CPAAAAE, a fin de que dicha Comisión analice y dictamine la propuesta normativa en mención. En ese sentido, sólo fue decretado a la Comisión de Transporte y Comunicaciones.
3. Al respecto, cabe precisar que mediante el Oficio N° 544-2017-2018/CPAAAAE-CR del 06 de marzo, se solicitó a la Presidencia del Congreso de la República, remita el Proyecto de Ley N° 2360 a la CPAAAAE. Ello, en atención al acuerdo de Comisión realizado durante la décima segunda sesión ordinaria de la CPAAAAE; la cual se llevó a cabo el 06 de marzo del presente año.
4. Sobre el particular, mediante el Oficio N° 360-2017-2018-ADP-CD/CR del 12 de marzo del presente año, la Presidencia del Congreso de la República informó a la CPAAAAE,

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2354/2017-CR Y 2360/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 30723, LEY QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI.

que durante la sesión del 07 de marzo de 2018, el Consejo Directivo del Congreso aprobó el envío –entre otros– del Proyecto de Ley N° 2360, a esta Comisión.

5. Cabe precisar que los proyectos normativos en mención fueron calificados como admisibles por cumplir con los requisitos mínimos establecidos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, **el Reglamento**).
6. Ahora bien, a modo de antecedente de los Proyectos de Ley, es preciso indicar que la Ley N° 30723, Ley que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en el departamento de Ucayali (en adelante, **Ley N° 30723**), podría afectar con su aplicación a pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial – PIACI; así como, a Áreas Naturales Protegidas (ANP).
7. Cabe indicar que, la Ley N° 30723 no contó – desde su etapa como Proyecto de Ley N° 1123– con la opinión técnica de la CPAAAAE, toda vez que dicho proyecto no fue decretado a esta Comisión, sino sólo a la Comisión de Transportes y Comunicaciones.

## B. OPINIONES SOLICITADAS

8. **Ministerio del Ambiente.** Mediante Oficio N°174-2017-201/CPAAAAE-CR del 05 de febrero de 2018, solicitando opinión técnico legal.
9. **Ministerio de Cultura:** Mediante Oficio N° 175-2017-2018/CPAAAAE-CR del 05 de febrero de 2018, solicitando opinión técnico legal.
10. **Ministerio de Transportes y Comunicaciones:** Mediante Oficio N° 176-2017-2018/CPAAAAE-CR del 05 de febrero de 2018, solicitando opinión técnico legal.
11. **Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP.** Mediante Oficio N° 177-2017-2018/CPAAAAE-CR del 05 de febrero de 2018, solicitando opinión técnico legal.
12. **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA.** Mediante Oficio N° 173-2017-2018/CPAAAAE-CR del 05 de febrero de 2018, solicitando opinión técnico legal.

## C. OPINIONES RECIBIDAS.

13. **Ministerio del Ambiente.** Remitió el Oficio N° 135-2018-MINAM/DM mediante el cual se remite el Informe N° 176-2018-MINAM/SG/OGAJ (en adelante, **Informe MINAM**), elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, a través del cual se manifiesta la viabilidad de derogar la Ley N° 30723. Cabe precisar –lo cual será desarrollado más adelante– que la viabilidad planteada se hace en atención a posibles afectaciones ambientales a los Parques Nacionales Alto Purús, Cordillera Azul y Sierra del Divisor; así como, a las Reservas Comunales Purús y El Sira y, al Área de Conservación Regional Imiria.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2354/2017-CR Y 2360/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 30723, LEY QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI.

## D. OTROS DOCUMENTOS

14. **Ministerio de Cultura.** Mediante el Informe N° 000178-2017/DGPI/VMI/MC (en adelante, **Informe Cultura**) del 15 de noviembre de 2017, el Ministerio de Cultura –a través de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas del Viceministerio de Cultura (en adelante, **VMI**)– emitió opinión sobre el dictamen favorable aprobado en la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, respecto al entonces Proyecto de Ley N° 1123-2016-CR. En dicho Informe –el cual se desarrollará más adelante– el Ministerio de Cultura opinó que el proyecto en mención no era viable toda vez que podía afectar derechos colectivos de pueblos indígenas, especialmente de los PIACI.
15. Posteriormente, dicho Ministerio–el 20 de noviembre de 2017– mediante el Informe N° 000050-2017-CDR/OGAJ/SG/MC (en adelante, **Informe N° 000050**), a través de la Oficina de Asesoría Jurídica del VMI, reafirmó lo indicado en el Informe Cultura. En ese sentido, indicó que el Proyecto de Ley N° 1123, presentaba observaciones de fondo con relación a derechos de pueblos indígenas.

## II. CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

### E. Del Proyecto de Ley N° 2360

16. El Proyecto de Ley N° 2360 propone, como fórmula legal, un artículo único mediante el cual se deroga la Ley N° 30723. En ese sentido, la fórmula legal planteada en el proyecto en mención, se plantea de la siguiente manera:

#### **Artículo único.**

Deróguese la Ley N° 30723 que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en el departamento de Ucayali.

### F. Del Proyecto de Ley N° 2354

17. Por otro lado, el Proyecto de Ley N° 2354, en lo que respecta a la fórmula legal, plantea cinco (5) artículos y dos (2) disposiciones complementarias. Al respecto, en relación al planteamiento de derogatoria detalla a continuación:

#### Artículo 1.- Derogatoria de la Ley N° 30723

Deróguese la Ley N° 30723, Ley que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en el departamento de Ucayali.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2354/2017-CR Y 2360/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 30723, LEY QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI.

18. Asimismo, el Proyecto de Ley en mención presenta otros cuatro (4) artículos relacionados a la protección de ANP y PIACI, en los departamentos de Madre de Dios y Ucayali. Dichos artículos se presentan a continuación:

**Artículo 2.- Declaratoria de prioridad e interés nacional**

Declárese de prioridad e interés nacional la protección de las áreas naturales protegidas y los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial en Ucayali y Madre de Dios.

**Artículo 3.- Del fortalecimiento de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial en Ucayali y Madre de Dios.**

Los Gobiernos Regionales de Ucayali y de Madre de Dios, según corresponda, en colaboración con el Ministerio de Cultura, elaborarán una estrategia para la implementación del régimen de protección de los pueblos indígenas Isconahua, Murunahua, Mashco Piro y Reservas Territoriales Madre de Dios y Kugapakori, Nahua, Nanti y otros.

**Artículo 4.- Del fortalecimiento de la protección de las Áreas Naturales Protegidas**

El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, promoverá la coordinación con instituciones pública del Gobierno Central, Gobierno Regionales y Gobiernos Locales a fin de garantizar que los proyectos de inversión pública no vulneren la Constitución Política en materia de Áreas Naturales Protegidas, con especial atención a los departamentos de Ucayali y Madre de Dios.

**Artículo 5.- Del cumplimiento de la normativa ambiental y de los pueblos indígenas en el sector transportes.**

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones deberá garantizar que la información consignada en el Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras – SINAC y el Registro Nacional de Carreteras – RENAC, no contravenga la legislación sobre áreas naturales protegidas y la normativa internacional y nacional sobre derechos de los pueblos indígenas.

19. Por otro lado, en relación a las Disposiciones Complementarias Finales, éstas son las que se detallan a continuación:

**PRIMERA.-** El Ministerio de Transporte y Comunicaciones deberá actualizar el Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras – SINAC, aprobado por

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2354/2017-CR Y 2360/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 30723, LEY QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI.

Decreto Supremo N° 011-2016-MTC, a fin de observar lo dispuesto por la legislación sobre áreas naturales protegidas y las normas nacionales e internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas.

**SEGUNDA.-** El plazo de procedimiento de adecuación contemplado en la Primera Disposición Complementaria Final de la presente Ley, no podrá exceder a los sesenta (60) días calendario, bajo responsabilidad.

20. En ese sentido, el Proyecto de Ley N° 2354 plantea no sólo la derogatoria de la Ley N° 30723, sino que además presenta una serie de articulados orientados a resguardar derechos colectivos de pueblos indígenas y ANP. Sin embargo, la CPA AAAE, mediante el presente dictamen hará modificaciones a su contenido, los cuales se detallarán más adelante. Ello, por motivos de competencia y, por otro lado, por ser materia ya regulada en la legislación nacional.

### III. MARCO NORMATIVO

#### G. NACIONAL

21. Respecto al marco normativo nacional que sustenta el presente dictamen, el Perú cuenta con la Constitución Política del Perú (en adelante, **CPP**), la Ley N° 29785 – Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la organización internacional del trabajo (en adelante, **la Ley de Consulta Previa**) y, el Reglamento de la misma, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 001-2012-MC (en adelante, **el Reglamento de Consulta Previa**).

Asimismo, se cuenta con la Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (en adelante, **Ley PIACI**) y el reglamento de la misma, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES y modificado mediante Decreto Supremo N° 008-2016-MC (en adelante, **Reglamento Ley PIACI**).

Por otro lado, en relación a las ANP, la legislación nacional cuenta con la Ley N° 2684, Ley de Áreas Naturales Protegidas (en adelante, **Ley ANP**) y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 038-2001-AG.

22. En ese sentido, se detalla a continuación los principales artículos de las normas señaladas anteriormente:
  - El Artículo 2° de la CPP, reconoce en su inciso 19, que toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural. Asimismo, en dicho Artículo, el inciso 22 indica que toda persona goza del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2354/2017-CR Y 2360/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 30723, LEY QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI.

- El Artículo 89° de la Constitución Política del Perú, reconoce el derecho de las comunidades campesinas y comunidades nativas a su autonomía en el uso y la libre disposición de sus tierras, en lo económico y en lo administrativo. Asimismo, en dicho artículo se señala el respeto por parte del Estado, de la identidad cultural de las mismas.
- La Ley de Consulta Previa, señala en su Artículo 2°, que el derecho a la consulta previa rige para los pueblos indígenas u originarios, ante las **medidas legislativas** o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos.
- El Artículo 3° de la Ley de Consulta Previa, indica que la finalidad de la consulta es lograr un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios, respecto a las **medidas legislativas** o administrativas que pudiesen afectarlos directamente. En ese sentido, los acuerdos dados son parte de un diálogo intercultural.
- En lo que respecta al Reglamento de Consulta Previa, el Artículo 5° del mismo indica que la obligación de consultar se funda en la Ley de Consulta Previa y el Convenio OIT Nro. 169, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante, **Convenio 169**). Asimismo, el Artículo 7° de dicho Reglamento, indica que los titulares del derecho de consulta son los pueblos indígenas que puedan verse afectados por **medidas legislativas** o administrativas.
- Por otro lado, el Artículo 4° de la Ley PIACI indica que el Estado debe garantizar los derechos de los PIACI e indica seis (6) obligaciones específicas: (i) Proteger su vida y su salud desarrollando prioritariamente acciones y políticas preventivas, dada su posible vulnerabilidad frente a las enfermedades transmisibles; (ii) Respetar su decisión en torno a la forma y el proceso de su relación con el resto de la sociedad nacional y con el Estado; (iii) Proteger su cultura y sus modos tradicionales de vida, reconociendo la particular relación espiritual de estos pueblos con su hábitat, como elemento constitutivo de su identidad; (iv) Reconocer su derecho a poseer las tierras que ocupan, restringiendo el ingreso de foráneos a las mismas; la propiedad de las poblaciones sobre las tierras que poseen se garantiza cuando adopten el sedentarismo como modo de vida; (v) Garantizar el libre acceso y uso extensivo de sus tierras y los recursos naturales para sus actividades tradicionales de subsistencia; y, (vi) Establecer reservas indígenas, las que se determinarán sobre la base de las áreas que ocupan y a las que hayan tenido acceso tradicional, hasta que decidan su titulación en forma voluntaria.
- Adicionalmente, el Artículo 5° de la Ley PIACI, hace referencia al carácter de intangibilidad del que gozan las reservas indígenas. En ese sentido, en dichas reservas no se deberán establecer asentamientos poblaciones diferentes a los pueblos indígenas que las habitan, ni se podrán realizar actividades diferentes a los



PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2354/2017-CR Y 2360/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 30723, LEY QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI.

usos y costumbres ancestrales de los pueblos indígenas en dichas reservas. Asimismo, la Ley en mención no permite otorgar derechos de aprovechamiento de recursos naturales que no sean con fines de subsistencia o de aquellos cuyos métodos no afecten derechos de los PIACI, lo cual debe estar establecido en el respectivo instrumento de gestión ambiental.

Finalmente, en relación al mismo Artículo, se indica dos aspectos importantes, en relación a la utilización de recursos naturales cuando su aprovechamiento sea de necesidad pública. En este caso, la extracción deberá cumplir con la normativa nacional e internacional y, por otro lado, se indica que los pueblos indígenas que habitan en las reservas indígenas, son los únicos mancomunados beneficiarios.

- Por otro lado, el Artículo 8° de la Ley PIACI indica que los derechos establecidos en la CPP y demás normas para comunidades nativas son aplicables a los PIACI.
- Asimismo, el Reglamento de la Ley PIACI, establece en el Artículo 6° la Política Nacional sobre PIACI. Al respecto, se señala que dicha política incluye acciones de protección y respeto de los derechos de los PIACI, de acuerdo al Plan Nacional de PIACI. Plan que es elaborado por el Ministerio de Cultura y que además es vinculante para los demás sectores.
- Cabe indicar que el Artículo 8° de la Ley PIACI hace referencia al Régimen Especial Transectorial (en adelante, **RET**), mediante el cual el Ministerio de Cultura coordina con los demás sectores del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales –según corresponda– para, entre otros aspectos, el control, vigilancia y monitoreo a fin de no permitir el ingreso de personas no autorizadas o ajenas a las reservas indígenas. Cabe indicar que otro de los mecanismos del RET, es la de prevenir que organismos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones o los Gobiernos Regionales o Locales, planifiquen proyectos de infraestructura vial o de comunicaciones que pudiese afectar a las reservas indígenas.
- Sobre el particular, es preciso señalar que de acuerdo al Reglamento de la Ley PIACI, se cuenta con un Plan de Protección orientado a coordinar las acciones del RET y del Comité de Gestión de Protección, de las reservas indígenas.
- El Artículo 32° del Reglamento de la Ley PIACI indica la intangibilidad de las reservas indígenas, para la protección de los PIACI que las habitan. Sin embargo, en la línea de la Ley PIACI, se mantienen las excepciones para el aprovechamiento de recursos por necesidad pública. Cabe indicar que para lograr dicho aprovechamiento, el Ministerio de Cultura deberá garantizar la protección de los derechos de los PIACI,

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2354/2017-CR Y 2360/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 30723, LEY QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI.

- Ahora bien, en lo que respecta a ANP y PIACI, el Artículo 40° indica que el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (en adelante, **SERNANP**) deberá solicitar opinión técnica al VMI respecto a la categorización de ANP en las que se presume existan PIACI..En ese sentido, de existir dichos pueblos indígenas, el VMI será la autoridad competente para garantizar la protección de los PIACI; por lo que, el SERNANP deberá coordinar con el Ministerio de Cultura, previamente cualquier acción a ejecutar.
- Adicionalmente, respecto a la normativa en materia de ANP, la Ley ANP señala que dichas áreas constituyen patrimonio de la Nación, por lo que se debe reconocer su perpetuidad. Cabe indicar que se permite el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, así como la determinación de la restricción de los usos directos.

## H. INTERNACIONAL

23. En relación al marco normativo internacional, se cuenta con el Convenio 169, ratificado por el Estado Peruano mediante la Resolución Legislativa N° 26253.
24. A continuación se detallan los principales artículos de la norma señalada anteriormente:
  - El Artículo 4 indicar que deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.
  - El Artículo 6° del Convenio 169 señala que el Estado deberá consultar a los pueblos las medidas legislativas o administrativas, que los afecten directamente. Asimismo, en dicho artículo se indica que los Estados deberán establecer los mecanismos mediante los cuales se asegure la participación de los pueblos interesados.

## IV. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES RECIBIDAS

### I. MINISTERIO DEL AMBIENTE

25. Mediante el Informe Ambiente, el MINAM se pronunció sobre la viabilidad de la derogatoria de la Ley N° 30723. Ello, en atención a que en departamento de Ucayali se encuentran áreas naturales protegidas, tales como los Parques Nacionales Cordelliera Azul, Sierra del Divisor y Alto Purús; así como, las Reservas Comunales Purús y El Sira y, el Área de Conservación Regional Imiría.
26. En ese sentido, de acuerdo a lo señalado por el MINAM, en las ANP antes señaladas – tal como lo refiere la Ley SERNANP- existen diferentes tipos de protección estatal, a fin de resguardar la flora y fauna. Si bien, dependiendo del tipo de ANP, el nivel de



PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2354/2017-CR Y 2360/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 30723, LEY QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI.

protección es variable, el desarrollo de la infraestructura vial no está previsto como una excepción de permisibilidad.

27. Adicionalmente, es importante destacar –con especial énfasis– que en los Parques Nacionales, las actividades que puedan modificar el ambiente no están permitidas, en tanto dichas áreas son intangibles por la integridad ecológica de sus ecosistemas.
28. Al respecto, es preciso indicar que la CPP reconoce la importancia de la promoción de la conservación de las ANP, por lo que se creó el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, cuya rectoría reca en el SERNANP. En ese sentido, de acuerdo al MINAM, la declaratoria de interés nacional y necesidad pública de las mismas ya estaría indicada en la propia Constitución, por lo que no se requeriría de otra normativa en esos términos. Esta opinión es recogida por la CPAAAAE, a fin de no generar una hipertrofia legal o sobreproducción normativa, si es que el objeto jurídico a proteger ya se encuentra en el marco jurídico nacional.

#### **J. MINISTERIO DE CULTURA**

29. Respecto a la opinión emitida por el Ministerio de Cultura, es de destacar que dicho Ministerio se opuso a la Ley N° 30723, desde su etapa como proyecto de ley N° 1123, toda vez que el posible desarrollo de infraestructura vial en el departamento de Ucayali podría afectar derechos territoriales de pueblos indígenas, especialmente de los PIACI que habitan en las reservas comunales y reservas indígenas de la zona.
30. En ese sentido, el Ministerio de Cultura indicó en el Informe Cultura que la Ley PIACI establece el RET que permite una serie de políticas orientadas a la protección de los PIACI.
31. Adicionalmente, en dicho Informe se hace relación a las reservas indígenas, las cuales son tierras delimitadas por el Estado y que gozan de carácter de intangibilidad. Ello, toda vez que se reconoce la existencia de PIACI dentro de dichas reservas, por lo que, la defensa y resguardo de éstas cobra mayor importancia.
32. Al respecto, cabe señalar que de acuerdo a información presentada por el Ministerio de Cultura, en el departamento de Ucayali son siete pueblos indígenas en aislamiento y tres en contacto inicial, los cuales se ubican en las reservas indígenas Isconahua. Mashco Piro y Murunahua y, en la reserva territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros.
33. Por lo expuesto en los párrafos precedentes, el Ministerio de Cultura se opone a la aplicación de la Ley N° 30723, toda vez que, en su calidad de ente rector de las políticas públicas respecto a los PIACI, considera que dicha norma podría afectar directamente a sus derechos territoriales y, a la subsistencia de los mismos.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2354/2017-CR Y 2360/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 30723, LEY QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI.

34. Por otro lado, es de destacar que el Ministerio de Cultura señala en el Informe en mención la importancia de un procedimiento especial para la aplicación de la consulta previa de los proyectos de ley o resoluciones legislativas que pudiesen afectar a los pueblos indígenas, entre ellos los PIACI.
35. En ese sentido, considera que la Ley N° 30723, desde su etapa como proyecto de ley debió pasar por un proceso de consulta. Sin embargo, el Congreso de la República no cuenta con un procedimiento especial para ello, pese a que existe un Proyecto de Ley que regula la consulta previa legislativa.

## **V. ANÁLISIS SOBRE LA PROPUESTA CONTENIDA EN EL PROYECTO LEGISLATIVO**

### **K. ANÁLISIS TECNICO**

36. De acuerdo a la exposición de motivos, los Proyectos de Ley, tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de las obligaciones estatales, asumidas en el marco normativo interno respecto a las ANP y, con relación a los pueblos indígenas, el objetivo de los mismos es que el Estado peruano – en el marco de la Constitución, la Ley PIACI y el Convenio 169 de la OIT, garantice el resguardo de derechos colectivos de los pueblos indígenas, especialmente de aquellos en aislamiento o contacto inicial.
37. En ese sentido, la aplicación de la Ley N° 30723 atentaría contra lo expuesto en el párrafo precedente, por lo que, se plantea la derogación de la misma.
38. A modo de antecedente, es preciso indicar que los PIACI son los pueblos indígenas que, ante diferentes circunstancias –algunas de ellas generadas incluso por el propio Estado– no han desarrollado relaciones sostenibles con otros ciudadanos, se han alejado de los mismos o, han desarrollado relaciones sólo con determinados sectores. Situación que ha generado en ellos una principal característica, reflejada en la alta vulnerabilidad en la que se encuentran, tanto a nivel cultural como inmunológico.
39. Ante ello, se requieren mayores niveles de protección, no sólo a su propia identidad, sino también al acceso a sus tierras y recursos naturales. Dichos niveles de protección permiten garantizar su subsistencia y el derecho a no ser contactados, lo cual además ha sido reconocido mediante la Ley PIACI y su Reglamento.
40. Sobre el particular, los principales aspectos recogidos en la Ley PIACI, son tres: (1) reconocimiento de la posesión de tierras, (2) acceso restringido de foráneos a sus territorios, (3) reconocimiento de uso de sus tierras y recursos naturales, (4) el establecimiento de reservas indígenas, por parte del Estado, a fin de que sean lugares habitables para los PIACI y, (5) el establecimiento del RET–conjunto de políticas para la planificación y supervisión de protección de los PIACI, a cargo –como ente rector– del Ministerio de Cultura.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2354/2017-CR Y 2360/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 30723, LEY QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI.

41. Por otro lado, en el marco del Régimen Especial Transectorial establecido en la Ley PIACI, se crea la figura de reservas indígenas, las cuales son las tierras –de carácter intangible– destinadas por el Estado a favor de los PIACI, con la finalidad de asegurar su subsistencia.
42. Ahora bien, estas reservas tendrán la categoría de intangibilidad en tanto sigan siendo ocupadas por los PIACI. Asimismo, cuenta con las siguientes prohibiciones: (1) establecer asentamientos poblaciones distintos a los de los PIACI, (2) realizar actividades diferentes a las de los usos y costumbres y –la más significativa– (3) otorgar derechos para el aprovechamiento de recursos naturales.
43. Sin embargo, la tercera prohibición cuenta con dos excepciones, (1) cuando los derechos otorgados pertenezcan a pueblos indígenas que habitan en las reservas y que sea para la subsistencia de los mismos y, que no afecten a los PIACI y; (2) cuando la explotación de recursos sea de “necesidad pública”. Ambos supuestos deberán contar con un estudio ambiental previo.
44. Asimismo, el reglamento de la Ley PIACI, en relación a la intangibilidad de las reservas indígenas, indica que dicha intangibilidad se daría en tanto se permite que sólo los PIACI las habiten, con lo cual no se debería permitir el ingreso de comunidades nativas, pueblos indígenas que no estén en aislamiento, ni de foráneos.
45. Ahora bien, respecto a los posibles impactos adversos al ambiente y a los derechos de pueblos indígenas y PIACI, producto de la aplicación de la Ley 30723, estos se darían en tanto se aplique la norma. Sin embargo, si bien la norma es de carácter declarativo, debemos reconocer que tienen un componente –como toda ley- de obligatoriedad en el Estado peruano. Así, el Ejecutivo debe implementar mecanismos para viabilizar la norma declarativa, por lo que dichos mecanismos son los que podrían afectar directamente a los pueblos indígenas y a las ANP.
46. En la línea de lo señalado anteriormente, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cuenta con el Decreto Supremo N° 011-2016-MTC, mediante el cual se determina el clasificador de rutas en el Sistema Nacional de Carreteras, que incluye el Código de Ruta y su definición según puntos o lugares principales que conecta.
47. Ahora bien, el clasificador de rutas contiene el diseño de un plan de carreteras a nivel nacional, regional y local, el cual al ir de la mano de proyectos normativos como la Ley 30723, podría permitir la viabilidad de la infraestructura terrestre en zonas superpuestas con PIACI, ANP y otros pueblos indígenas.
48. Es por ello, que la CPAAAAE, solicitó al MTC, la modificación de dicho clasificador, a fin de que no se superponga a ANP, ni a reservas indígenas o territoriales. Por lo que,

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2354/2017-CR Y 2360/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 30723, LEY QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI.

mediante el Decreto Supremo N° 005-2018-MTC (en adelante, **D.S. 005**) del 02 de marzo de 2018, el MTC actualizó y modificó el Clasificador de Rutas.

49. Sobre el particular, mediante el Decreto Supremo<sup>1</sup> señalado en el párrafo precedente, se excluyeron del Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras: (1) ANP de uso directo e indirecto, (2) Zonas de Amortiguamiento que no cuenten con emisión de compatibilidad por parte del SERNANP y (3) Reservas Territoriales e Indígenas.
50. Cabe indicar además que, generándose esa exclusión y modificación en el Clasificador de Rutas, aún con una Ley Declarativa, no se permitiría la construcción en las zonas antes señaladas.
51. Sin embargo, toda vez que la modificación se da mediante un Decreto Supremo y responde a una voluntad política, el mismo podría variar y dejar sin efecto el D.S. 005; por lo que, a fin de resguardar derechos ambientales y derechos indígenas, es preciso derogar la Ley N° 30723.

#### **L. NECESIDAD Y VIABILIDAD DE LA LEY PROPUESTA**

52. 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 pueblos indígenas de manera integral, lo cual implica la –de manera fundamental– el resguardo de derechos territoriales de los PIACI.
53. Asimismo, en dicha sesión ordinaria se propuso como línea de trabajo, tratar la problemática ambiental de manera integral. En ese marco, la defensa de las ANP entran en la línea de trabajo propuesta, en tanto son fuente importante de diversidad biológica.
54. En ese sentido, alternativas legislativas como las propuestas en los Proyectos de Ley permiten, por un lado, prevenir impactos adversos al ambiente y la vulneración de derechos colectivos indígenas; así como, cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano, respecto a dichos pueblos.
55. En esa línea, es de reconocer además que el Estado peruano ha asumido compromisos ambientales en el marco de las diferentes COP y el Acuerdo de París, en aras de la conservación ambiental. Así, preservar las ANP ante el desarrollo de la infraestructura vial, permite asegurar recursos biológicos, ante los efectos del cambio climático.

<sup>1</sup> El plazo para aplicar esta modificación es de noventa (90) días contados desde la publicación del Decreto Supremo.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2354/2017-CR Y 2360/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 30723, LEY QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI.

56. Lo anterior queda garantizado con la fórmula legal propuesta en el presente dictamen, toda vez que indica la derogación de una norma que podría ser nociva tanto para el ambiente, como para los pueblos indígenas, especialmente aquellos considerados como PIACI; los cuales, tienen un mayor grado de vulnerabilidad.
57. Ahora bien, en lo que respecta a la fórmula legal, la CPAAAAE si bien acepta la propuesta de derogar la Ley N° 30723, con relación al Proyecto de Ley N° 2354, se han realizado modificaciones sustanciales, respecto a los Artículo 2°, 3°, 4° y 5°; así como, a las disposiciones complementarias finales.
58. Lo expuesto en el párrafo precedente se explica a continuación:
  - En relación al Artículo 2° del Proyecto de Ley N° 2354, la CPAAAAE considera que el Artículo 68 de la CPP, ya reconoce la importancia de las ANP, al igual que la Ley del SERNANP. Asimismo, respecto a la declaratoria de interés nacional de los PIACI, ésta ya está consignada en la Ley PIACI y el Reglamento de la misma.
  - Respecto al Artículo 3° del Proyecto de Ley N° 2354, la CPAAAAE considera que la coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales a fin de generar un régimen de protección de los PIACI ya se encuentra establecida en la Ley PIACI y su Reglamento, mediante el RET; así como, otros mecanismos que forman parte de la política pública orientada a dicha protección.
  - Por otro lado, con relación al Artículo 4°, toda vez que las ANP ya cuenta con un régimen especial en aras de su protección y, en algunos casos, intangibilidad, cualquier proyecto de inversión generado en dichas zonas no podría generarse. En esa línea, en aquellos tipos de ANP en los que se permite la extracción, ésta debe darse de acuerdo a la normativa ambiental.
  - Sobre el Artículo 5° del proyecto en mención, garantizar que el clasificador de rutas no vulnere ANP o derechos colectivos de pueblos indígenas, debe ser atendido desde una norma que modifique la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.
  - Finalmente, sobre las disposiciones complementarias, es preciso indicar que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones –tal como se señaló en párrafos precedentes– ya modificó el Clasificador de Rutas, atendiendo a lo solicitado por la CPAAAAE a fin de que se excluyan las ANP y reservas territoriales y, reservas indígenas.

#### **M. OPORTUNIDAD DE LA LEY PROPUESTA**

59. La CPAAAAE considera que la aprobación de la iniciativa legislativa propuesta es oportuna, toda vez que –como ya ha sido explicado– permite garantizar la aplicación integral de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y el resguardo al medio ambiente.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2354/2017-CR Y 2360/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 30723, LEY QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI.

60. Así, la derogación de la Ley N° 30723 permitirá prevenir posibles impactos adversos a las ANP y, posibles afectaciones tanto a los derechos territoriales de los PIACI, como a su subsistencia.
61. Cabe precisar además que recientemente, mediante la publicación del Decreto Supremo N° 002-2018-MC, aprobado el 15 de marzo último, se reconoció la presencia de PIACI, tales como los Matsés, Remo (Isconahua) y Marubo y, de otros cuya pertenencia étnica no ha sido identificada que se encuentran en el ámbito de la solicitud para la creación de la Reserva Indígena Yavarí Tapiche. Asimismo, dicho Decreto reconoce la existencia de Matsés, Matis, Korubo o Kulinapano y Flecheiro (Takavina) –categorizados como PIACI– en el ámbito de la solicitud para la creación de la Reserva Indígena Yavarí Mirim. Ambas solicitudes<sup>2</sup> de reserva se ubican en el departamento de Loreto.
62. Esto, si bien se da en el departamento de Loreto, es una muestra clara de la presencia de más pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, los cuales por su naturaleza podrían estar en tránsito. En ese sentido, debemos recordar una vez más la importancia de un nivel mayor de protección por parte del Estado.
63. Finalmente, recordemos que la proposición de leyes deben y el derecho en sí mismo, debe ser además una herramienta de cambio social. Por ello, si bien la Ley N° 30723 es de carácter declarativo, consideramos desde la CPAAAAE que su aplicación, además de lo expuesto anteriormente, podría generar mayores conflictos sociales por los actores que pueden verse afectados. Asimismo, la norma en mención mediante su aplicación contraviene los compromisos asumidos en relación a la protección del ambiente y resguardo de derechos colectivos.

## **N. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

64. El presente proyecto de ley, no tiene impacto directo en el erario nacional. Respecto al beneficio que genera su aprobación, se señala la importancia que tienen las ANP en aras de la conservación ambiental y, entre otros aspectos, hacer frente a los impactos del cambio climático.
65. Asimismo, proyectos de ley como los propuestos, permiten no contravenir disposiciones jurídicas ya establecidas a favor de derechos colectivos de pueblos indígenas y medio ambiente y, a su vez, permite el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano, en dichas temáticas.

## **VI. CONCLUSIÓN**

66. Por lo expuesto, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del

<sup>2</sup> Cabe precisar que el primer paso para el establecimiento de las reservas territoriales o reservas indígenas es la solicitud, la cual para el caso de ambas reservas se dio en el 2003. Recientemente, se ha identificado presencia de los PIACI antes señalados, por lo que, se debe realizar las coordinaciones para su creación.



PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2354/2017-CR Y 2360/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA LEY 30723, LEY QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI.

Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN de los Proyectos de Ley con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

### **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Ha dado la Resolución Legislativa siguiente:

### **LEY QUE DEROGA LA LEY 30723, LEY QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI**

#### **Artículo único. Derogación**

Derógase la Ley 30723, Ley que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en el departamento de Ucayali.

Dese cuenta.  
Sala de Comisión.  
Lima, 3 de abril del 2018.