

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
1524/2016, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,  
PROPONE LEY DECLARA DE INTERES NACIONAL Y  
NECESIDAD PÚBLICA LA CONSERVACIÓN Y  
PUESTA EN VALOR TURÍSTICO DEL VALLE DE LAS  
CATARATAS, UBICADAS EN LA PROVINCIA DE  
BONGARÁ, DEPARTAMENTO DE AMAZONAS.**

**COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS,  
AMBIENTE Y ECOLOGÍA**

**PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2019 - 2020**

**Señor Presidente:**

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAE) el Proyecto de Ley 1524/2016-CR, presentado por el Grupo Parlamentario “Frente Amplio”, a iniciativa del congresista Horacio Zeballos Patrón, que propone una “*Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la conservación de los bienes y servicios ambientales, restos arqueológicos y paisajes de las cataratas de Bongará, ubicada en la región Amazonas*”, iniciativa presentada en el Área de Trámite Documentario con fecha 12 de junio de 2017.

**1. SITUACIÓN PROCESAL**

**1.1. Antecedentes**

**1.1.2. Antecedentes procedimentales y admisibilidad**

El Proyecto de Ley 1524/2016-CR (en adelante “proyecto legislativo”) fue decretado el día 15 de junio de 2017 a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (en adelante “la comisión”), en calidad de única comisión dictaminadora, ingresando el 16 de junio de 2017 para su correspondiente estudio y dictamen.

Formalmente, el Proyecto Legislativo cumplen con los requisitos generales exigidos por el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República<sup>1</sup>, por lo que la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología declara la ADMISIBILIDAD de dicho proyecto legislativo a fin de proceder con el análisis de fondo de la misma, ello aunque no consigne los requisitos especiales señalados en el inciso e) del numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso<sup>2</sup>, esto es, si tienen relación con la agenda legislativa, y las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional. Sin embargo, de la práctica parlamentaria (fuente del derecho parlamentario), estos

<sup>1</sup> “Requisitos y presentación de las proposiciones.

Artículo 75. *Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales*”.

<sup>2</sup> “Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

(...)

e) Deben consignarse si tienen relación con la agenda legislativa aprobada de conformidad con el artículo 29, y las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional.”

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
1524/2016, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,  
PROPONE LEY DECLARA DE INTERES NACIONAL Y  
NECESIDAD PÚBLICA LA CONSERVACIÓN Y  
PUESTA EN VALOR TURÍSTICO DEL VALLE DE LAS  
CATARATAS, UBICADAS EN LA PROVINCIA DE  
BONGARÁ, DEPARTAMENTO DE AMAZONAS.**

requisitos especiales han devenido en referenciales y no sustanciales para el análisis de fondo de la iniciativa legislativa. De este modo, la ausencia de dichos requisitos especiales no constituye, para los proyectos legislativo, causal para su rechazo de plano o inadmisibilidad, tanto por el registrador (trámite documentario) como por el dictaminador (comisiones dictaminadoras), máxime cuando en concordancia con el artículo 2 de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, lo sustantivo en la presentación de los proyectos de ley es que deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos.

## 2. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

El Proyecto Legislativo contiene una fórmula legal de un solo artículo que propone lo siguiente:

*"Declárase de interés nacional y necesidad pública la conservación de los bienes y servicios ambientales, restos arqueológicos y paisajes de las Cataratas de Bongará ubicada en la región Amazonas".*

El proyecto legislativo se fundamenta en lo siguiente:

*"... El desarrollo de esta área debiera ser canalizado a desarrollar el potencial turístico. El cual está estrechamente relacionado con la conservación de las cabeceras de cuenca para salvaguardar el agua como elemento primordial para la vida y conservar una muestra única de la diversidad biológica del departamento de Amazonas, que no está representada en el sistema de áreas protegidas del país. De las aún pocas exploraciones, se sabe que en la cabecera de las Cataratas de Gocta, Yumbilla y Chinata existen diversos vestigios arqueológicos que aún no han sido estudiados. En el área propuesta y áreas aledañas se han reportado varios sitios con restos arqueológicos, desafortunadamente aún no están puestos en valor (...) El mal uso de los recursos por parte de la comunidad, representa una amenaza para la zona propuesta. El desarrollo de la agricultura migratoria conlleva a la destrucción de bosques, debido a que se abren chacras para el cultivo de papa. Estas son utilizadas por uno o dos años y luego dan paso al crecimiento de pastos. Para el cultivo de papa se utilizan pesticidas altamente tóxicos a base de Carbamatos, Organoflorforados y Fenilalamídicos, cuyos residuos se arrojan directamente a los cursos de agua (...) el 73 % de la población cocina sus alimentos con leña lo cual es un riego por el uso de madera proveniente de las áreas boscosas. A esto se le adicionan los incendios forestales originados desde los llamados "rezos", que consisten en cortar la maleza baja, dejarla secar y prender fuego para abrir nuevas chacras donde se siembra. Entre el 2001 y el 2014, el departamento de Amazonas ha tenido una pérdida de 58 456 ha de bosque, de las cuales 7,432 ha pertenecen a la provincia de Bongará, representando el 8.1% 27 (...) Una de las principales amenazas es la aplicación de la frontera agrícola. En la zona de Atumpampa, los campesinos realizan (...) rozo de los arbustos y árboles pequeños dejando los árboles importantes y grandes; luego lo queman y siembran ollucos, en la segunda siembra cultivan papas por una o dos cosechas, luego lo dejan para pasto y así van*

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
1524/2016, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,  
PROPONE LEY DECLARA DE INTERES NACIONAL Y  
NECESIDAD PÚBLICA LA CONSERVACIÓN Y  
PUESTA EN VALOR TURÍSTICO DEL VALLE DE LAS  
CATARATAS, UBICADAS EN LA PROVINCIA DE  
BONGARÁ, DEPARTAMENTO DE AMAZONAS.**

avanzando, de tal manera que las planicies han sido taladas. La deforestación no solo contribuye a la pérdida de biodiversidad por impacto en el hábitat, sino que tiene impacto en la regulación hídrica. Menor superficie boscosa implica menos evapotranspiración, más escurrimiento superficial y menos infiltración y aporte al agua subterránea. Es decir, menor provisión de agua para las cuencas bajas (...) Adicionalmente, la construcción de la carretera en la zona alta de San Carlos intensificaría estos problemas, ya que estaría ubicada en una zona sin población y su uso sería para actividades forestales y agrícolas. Sin bien está fuera de la zona propuesta, se considera una amenaza para la biodiversidad, sin justificación económica para su construcción (...) Las malas prácticas agrícolas en Upa, Zuta de Yurumarma también estarían afectando la vegetación, así como el suelo (...) El área de interés de conservación de los bienes y servicios ambientales, restos arqueológicos y paisajes de las cataratas de Bongará tiene un valor incalculable en recursos hídricos, paisajísticos y culturales. Es el origen de las fuentes de agua que forman sus impresionantes y mundialmente conocidas caídas de agua, que finalmente discurren al río Utcubamba e Imaza. Las principales caídas (cataratas) son: Gocta con una caída de 771 metros, Yumbilla con 895 metros, Chinata con 573 metros, Pabeltón con 402 y otras como las cataratas de Goiondrina, Tinya y Cajuache, que superan los 200 metros (...) El área propuesta es una muestra importante de la flora y avifauna de la parte norte de la cordillera central de los Andes. Alberga comunidades y ensambles de especies que conforman una entidad biogeográfica diferente no cubierta por el SINANPE y que tienen un destino evolutivo propio y singular, que requiere de acciones urgentes para conservar (...) La zona ya es un atractivo turístico con mucho potencial para desarrollarse (...) Cabe precisar que la actividad turística tiene mayor dinamismo en el distrito de Valera donde se encuentra la catarata Gocta, específicamente beneficiando a los pueblos de San Pablo y Cocachimba, ambos con Asociaciones Comunales de Turismo.

La catarata de Gocta es uno de los destinos que pertenecen a la Estrategia Nacional de Turismo Rural Comunitario. La que, teniendo como objetivo de contribuir, desde las zonas rurales, al desarrollo de un Turismo sostenible como herramienta de desarrollo económico-social del Perú, ha tenido un aporte de 12% como incremento de la empleabilidad en Turismo en zonas rurales".

## 2.1. Antecedentes legislativos

De la revisión de los archivos hemos encontrado que en la Legislatura 2011-2016, se presentó el Proyecto de Ley 4772/2015-CR<sup>3</sup> que proponía una Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la puesta en valor y desarrollo turístico de la catarata Yumbilla, ubicada en el distrito de Cujipampa, provincia de Bongará, región Amazonas. Esta iniciativa fue decretada a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo

<sup>3</sup> Enlace del Proyecto de Ley 4772/2015-CR:

<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf/debusqueda/5BEA6FCE82D71BEB052583850063B419?opendocument>

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
1524/2016, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,  
PROPONE LEY DECLARA DE INTERES NACIONAL Y  
NECESIDAD PÚBLICA LA CONSERVACIÓN Y  
PUESTA EN VALOR TURÍSTICO DEL VALLE DE LAS  
CATARATAS, UBICADAS EN LA PROVINCIA DE  
BONGARÁ, DEPARTAMENTO DE AMAZONAS.**

en setiembre de 2015, en calidad de única dictaminadora, y no tuvo dictamen alguno, pasando al archivo al finalizar la referida Legislatura.

## **2.2. Opiniones solicitadas.**

- 2.2.1 Ministerio del Ambiente. Oficio P.O. 36-2017-2018/CPAAAAE-CR, de fecha 8 de setiembre de 2017.
- 2.2.2. Ministerio de Cultura. Oficio P.O. 37-2017-2018/CPAAAAE-CR, de fecha 8 de setiembre de 2017.
- 2.2.3. Asociación de Municipalidades del Perú. Oficio P.O. 38-2017-2018/CPAAAAE-CR, de fecha 8 de setiembre de 2017.
- 2.2.4. Gobierno Regional de Amazonas. Oficio P.O. 39-2017-2018/CPAAAAE-CR, de fecha 8 de setiembre de 2017.

## **2.3 Opiniones recibidas.**

- 2.3.1. Ministerio del Ambiente, mediante Oficio 591-2017-MINAM/DM, recibido el 23 de noviembre de 2017

## **3. MARCO NORMATIVO**

### **3.1. Constitución Política del Perú.**

*"Artículo 2, numeral 22.- toda persona tiene derecho (...) a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida (...)"*

*"Artículo 68.- (...) es obligación del Estado promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas."*

*"Artículo 69º.- El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonia."*

- 3.2. Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización
- 3.3. Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- 3.4. Ley 28611, Ley General del Ambiente
- 3.5. Ley 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre
- 3.6. Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de Los Recursos Naturales.
- 3.7. Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- 3.8. Ley 26839, Ley de Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica,
- 3.9. Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada.
- 3.10. Decreto Legislativo 1013, Creación del Ministerio del Ambiente.
- 3.11. Decreto Legislativo 1039, Decreto Legislativo que modifica disposiciones del Decreto Legislativo 1013.
- 3.12. Decreto Supremo 087-2004-PCM, Aprueban el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)
- 3.13. Decreto Supremo 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas
- 3.14. Decreto Supremo 016-2009-MINAM, Plan Director para las Áreas Naturales Protegidas

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
1524/2016, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,  
PROPONE LEY DECLARA DE INTERES NACIONAL Y  
NECESIDAD PÚBLICA LA CONSERVACIÓN Y  
PUESTA EN VALOR TURÍSTICO DEL VALLE DE LAS  
CATARATAS, UBICADAS EN LA PROVINCIA DE  
BONGARÁ, DEPARTAMENTO DE AMAZONAS.**

- 3.15. Decreto Supremo 006-2008-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del SERNANP.
- 3.16. Decreto Supremo 008-2009-MINAM, Disposiciones Complementarias para la Elaboración del Planes Maestros de ANP.
- 3.17. Resolución Presidencial 205-2010-SERNANP, Aprueban Directiva para la evaluación de las propuestas para el establecimiento de las Áreas de Conservación Regional.
- 3.18. Ordenanza Regional 292-Gobierno Regional Amazonas-CR, que declara de interés público la conservación y protección de las cuencas colectoras de las cataratas de Gocta, Yumbilla y La Chinata, de la provincia de Bongará, y las cabeceras de las mismas.

#### **4. ANÁLISIS TÉCNICO-LEGAL**

##### **4.1 Opiniones recibidas. Principales conclusiones**

###### **4.1.1. Ministerio del Ambiente**

Mediante Oficio Oficio 591-2017-MINAM/DM, recibido el 23 de noviembre de 2017 por nuestra comisión, dicho sector nos remite su opinión FAVORABLE contenida en el Informe N° 402-2017-MINAM/SG/OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, que señala lo siguiente:

*“... una declaratoria de interés nacional obedece a la necesidad de brindar un status especial o de fijar reglas de excepción (...) que permitan sustentar actuaciones, principalmente del Estado, de carácter extraordinario (...) las declaratorias (...) deben justificarse y estar acordes con el principio de razonabilidad y con el mandato constitucional (...) el Congreso de la República tiene la facultad de declarar de interés nacional un evento o intervención (...) de acuerdo a la exposición de motivos del proyecto de ley, esta responde al valor incalculable de los recursos hídricos, paisajísticos y culturales de las cataratas de Bongará y busca contribuir con la promoción de las referidas cataratas, como un patrimonio natural que constituye una muestra importante de flora y fauna de la parte norte de la cordillera central de los Andes, que alberga comunidades y ensambles de especies que conforman una entidad biogeográfica diferente no cubierta por el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado SINANPE y que tiene un destino evolutivo propio y singular que demanda acciones para su conservación.*

*En esa línea, la propuesta legislativa no supondría la afectación de derechos y, conforme lo advierte la DGEEA, es concordante con los objetivos de la Política Nacional Ambiental; (...) Determinar si la materia que se pretende regular requiere la aprobación de una ley (...) precisar el alcance de las categorías “bienes y servicios ambientales”, cuya conservación se busca garantizar.”*

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
1524/2016, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,  
PROPONE LEY DECLARA DE INTERES NACIONAL Y  
NECESIDAD PÚBLICA LA CONSERVACIÓN Y  
PUESTA EN VALOR TURÍSTICO DEL VALLE DE LAS  
CATARATAS, UBICADAS EN LA PROVINCIA DE  
BONGARÁ, DEPARTAMENTO DE AMAZONAS.**

**4.2 Situación de las cataratas de Bongará. Amenazas a la biodiversidad y potencial turístico de la zona.**

El objetivo del proyecto legislativo, la comisión identifica como punto central de la declaratoria de interés nacional y necesidad pública, que esta se realice para “*la conservación de los bienes y servicios ambientales, restos arqueológicos y paisajes de las Cataratas de Bongará ubicada en la región Amazonas*”.

Estando a ello, en primer lugar, cabe identificar al bien o paisaje natural denominado “*cataratas de Bongará*”, y analizar si las condiciones y cualidades de este bien natural ameritan una intervención desde el Congreso de la República para que, mediante una ley declarativa, se llame la atención al Poder Ejecutivo a fin de que priorice, en el marco de sus competencias y atribuciones señaladas en la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, y la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las acciones de conservación y promoción de dicho bien natural como foco turístico siempre supeditado a que dicho bien se mantenga ecológicamente inalterable y su promoción turística se realice con responsabilidad y conforme a los estándares que tendría un área natural protegida.

Asimismo, que esta declaratoria debe considerar también la necesaria coordinación y presencia de los gobiernos regionales y locales correspondientes, en concordancia con sus competencias compartidas y específicas señaladas en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Conforme a la información recogida, las cataratas de Bongará forman parte de lo que también se conoce como el “*valle de las cataratas*” o “*ruta de las cataratas*”, ubicadas en varios distrito de la provincia de Bongará, departamento de Amazonas.

Entre las principales cataratas de este valle están, las siguientes:

- a) Catarata Gocta también conocida como “*La Chorrera*”, con una caída de 771 metros, ubicada en el distrito de Valera, cerca al centro poblado de Cocachimba.
- b) Catarata de Yumbilla, con 895 metros, ubicada en el distrito de Cuispes;
- c) Catarata de Chinata, con 541 metros, ubicada en el distrito de Cuispes; y
- d) Catarata de Pabellón, con 440 metros, ubicada en el distrito de Cuispes.
- e) Catarata Aspachaca, con una caída de agua de 50 metros, ubicada en el distrito de Churuja.

Los distritos de Churuja, Cuispes y Valera son colindantes, y las cataratas que integran el denominado “*valle*” se encuentran cercanos entre si geográficamente, lo que hace factible la realización de futuras acciones, desde el Poder Ejecutivo sobre la zona a fin de ponerla en valor turístico, así como hace factible la declaratoria que propone el proyecto legislativo dada la conexión geográfica entre dichos distritos.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
1524/2016, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,  
PROPONE LEY DECLARA DE INTERES NACIONAL Y  
NECESIDAD PÚBLICA LA CONSERVACIÓN Y  
PUESTA EN VALOR TURÍSTICO DEL VALLE DE LAS  
CATARATAS, UBICADAS EN LA PROVINCIA DE  
BONGARÁ, DEPARTAMENTO DE AMAZONAS.**

Estando a las cualidades del valor natural y paisajístico de esta zona y de la biodiversidad que habita en dicho lugar es que el año 2011, el Gobierno Regional de Amazonas, mediante la ORDENANZA REGIONAL N° 292-GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/CR, DECLARÓ *"de interés público regional, la Conservación y Protección de las Cuencas Colectoras de las cataratas de Gocta, Yumbilla y La Chinata, de la provincia de Bongará, departamento de Amazonas, y las cabeceras de cuenca de las mismas, con el objetivo de garantizar la provisión de agua y proteger los recursos naturales paisajísticos de estas cuencas y la conservación de la diversidad biológica"*. Norma regional que tuvo como finalidad específica conservar y proteger el aprovisionamiento de agua y el paisaje de las referidas cataratas, mas no desarrollar planes y actividades que promuevan el uso turístico o mayores experiencias de viaje para los visitantes, así como de mejores ingresos económicos para la población local, a través de la prestación de servicios y actividades conexas

Las razones que motivaron al Gobierno Regional de Amazonas al emitir esta ordenanza fueron que las cuencas colectoras de las cataratas de Gocta, Yumbilla y La Chinata tienen sus nacientes en grandes extensiones de superficies cubiertas de pajonales, de los cuales depende la cantidad de agua debido a la capacidad de captación y retención, una alteración de esta cobertura se causaría un riesgo del caudal de la cuenca y el abastecimiento de agua (en cantidad y calidad), situación que advierten podría repetirse (como pasó el año 2010) debido a los efectos del cambio climático por lo cual consideraron urgente implementar proyectos de conservación integral y desarrollo sostenible en las cuencas colectoras de las referidas cataratas.

Como se aprecia, el gobierno regional ha identificado posibles amenazas sobre las cabeceras de las cuencas de las principales cataratas que forman parte de este valle, por efectos del cambio climático, las que sumadas a las amenazas explicadas en la exposición de motivos del proyecto legislativo por acciones humanas, como la pérdida de más de 3 mil hectáreas de bosque cada año sólo en el departamento de Amazonas, principalmente, para ampliar las áreas de cultivo mediante el rezo (acción por la que se corta la maleza baja, se la deja secar y prende fuego)<sup>4</sup>, y actividades de agricultura migratoria en la que se estarían utilizando pesticidas altamente tóxicos a base de Carbamatos, Organoforforados y Fenilalamídicos, cuyos residuos se arrojan directamente a los cursos de agua, y entre 2001 y el 2014, el departamento de Amazonas ha tenido una pérdida de 58,456 hectáreas de bosque, de las cuales 7,432 hectáreas pertenecen a la provincia de Bongará.

Respecto a la biodiversidad en flora y fauna que estaría también en cierto grado de amenaza en estas zonas, nos remitimos al estudio de la investigadora Elizabeth Terán Reátegui, quien realizó un interesante trabajo sobre *"Desarrollo del ecoturismo en la ruta de las cataratas Gocta y Yumbilla, provincias de Bongará y Chachapoyas, Amazonas,*

<sup>4</sup> Tabón, C. 2009. Los bosques andinos y el agua. Serie investigación y sistematización 134. Programa Regional. ECOBONA-INTERCOOPERATION, CONDESAN. Quito, mayo 2009. En exposición de motivos del Proyecto de Ley 1524/2016-CR. Página 10.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
1524/2016, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,  
PROPONE LEY DECLARA DE INTERES NACIONAL Y  
NECESIDAD PÚBLICA LA CONSERVACIÓN Y  
PUESTA EN VALOR TURÍSTICO DEL VALLE DE LAS  
CATARATAS, UBICADAS EN LA PROVINCIA DE  
BONGARÁ, DEPARTAMENTO DE AMAZONAS.**

Perú<sup>5</sup>, y en el que nos brinda datos sobre las bondades y amenazas que ofrece este bien natural y las posibilidades en el desarrollo de turismo ecológico o ecoturismo que propone y que, en gran parte, recoge también el proyecto legislativo bajo estudio, a fin de que sea el turismo el motor de desarrollo en áreas naturales como el valle de las cataratas que ofrece la provincia de Bongará, sin que ello implique amenazas a la biodiversidad pues la propuesta es desarrollar un turismo amigable con la naturaleza. Así entonces, conforme a este estudio:

*"Aspecto Ambiental y de Servicios Ecosistémicos de la Ruta de las Cataratas:  
La zona de estudio es muy rica en biodiversidad, como lo evidencian los estudios biológicos y de caracterización de paisajes realizados en la zona (Ref. Expedición Multidisciplinaria Ruta de las Cataratas 2012/GoRe Amazonas-PDRS\_GIZ (2012) e Informe Socio Ambiental de los Distritos de Valera, Cuispes y Chilquín, conformantes de la propuesta de ACR Ruta de las Cataratas/PDRS-GIZ (2013). Las características más importantes de la zona desde el punto de vista ambiental y de conservación son:*

- a. Presenta una alta diversidad biológica, en la que destacan 34 especies endémicas, varias especies emblemáticas y amenazadas;*
- b. Está ubicado en un área no representada en el SINANPE, con paisajes de Jalcas orientales y Bosque Montano;*
- (...)*
- d. La mayor parte de la población apoya la declaración de un área protegida como una forma de proteger sus recursos (agua, belleza escénica, flora, fauna y potencial económico);*
- (...)*
- f. La zona, ya es un atractivo turístico con mucho potencial para seguir desarrollándose, donde los pobladores empiezan a tener beneficios, los inversionistas están llegando y cuyos ingresos pueden auto sostener cualquier iniciativa en el futuro y que puede ser la base para promover el desarrollo sostenible; y;*
- g. Porque no existen otros intereses de tipo extractivo en la zona".<sup>6</sup>*

Muy importantes también son las conclusiones de dicha investigación que señalan:

*"La investigación revela altísimos valores ecológicos y ambientales sobresaliendo los siguientes: La zona es cabecera de cuenca, tiene altos índices de biodiversidad y de biodiversidad endémica, posee importantes valores paisajísticos de extraordinaria belleza, en la zona también se encuentra un importante patrimonio cultural material, inmaterial y vivo. Además la zona puede considerarse como un refugio de biodiversidad: 11 especies nuevas para la ciencia identificadas, 24 vertebrados endémicos, varias especies amenazadas y un significativo número de especies emblemáticas de flora y fauna silvestre.*

<sup>5</sup> Terán Reátegui, Elizabeth. "Desarrollo del Ecoturismo en la ruta de las cataratas Gocta y Yumbilla, provincias de Bongará y Chachapoyas, Amazonas, Perú". Universidad Nacional Agraria La Molina. Escuela De Posgrado. Maestría en Ecoturismo. Lima, Perú. 2018. Recuperado en: <http://repositorio.lamolina.edu.pe/handle/UNALM/3601>

<sup>6</sup> Ibidem. Pág. 35-36.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
1524/2016, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,  
PROPONE LEY DECLARA DE INTERES NACIONAL Y  
NECESIDAD PÚBLICA LA CONSERVACIÓN Y  
PUESTA EN VALOR TURÍSTICO DEL VALLE DE LAS  
CATARATAS, UBICADAS EN LA PROVINCIA DE  
BONGARÁ, DEPARTAMENTO DE AMAZONAS.**

*Los estudios especializados realizados en la zona a través de varias incursiones biológicas dan cuenta de su importancia para fines de conservación, mantenimiento del recurso hídrico para consumo humano, actividades productivas y para el aseguramiento del flujo hídrico de las cataratas, como oportunidad de desarrollo económico para las poblaciones asentadas en la zona, principalmente a través del ecoturismo.*

*- En lo concerniente a la gestión ambiental, es notorio el lento pero importante avance en la implementación de estrategias para el mejor manejo y cuidado ambiental, así en los tres distritos de la Ruta de las Cataratas (Valera, Cuispes y Chiliquín), los municipios ya cuentan con un Sistema de Gestión Ambiental y todos sus instrumento de gestión como son: Diagnóstico Ambiental Local, Política Ambiental Local, Plan de Acción Ambiental Local y Agenda Ambiental Local, además de la conformación de sus respectivas Comisiones Ambientales Municipales (CAMS) como plataformas para la operatividad de sus planes y agendas ambientales.*

*(...)*

*La propuesta del Área de Conservación Regional Ruta de las Cataratas, ha sido aceptada y es respaldada por las comunidades locales y existe el convencimiento de autoridades y actores externos de la necesidad de poner a este territorio en algún estatus de conservación.*

*Aquí es necesario enfatizar en el hecho que el área de la Ruta de las Cataratas, posee todos los justificantes para ser declarada en alguna categoría de conservación por el Servicio de Áreas Naturales Protegidas por el Estado –SERNANP, pero también se conoce que está sujeto a decisión política del más alto nivel.*

*(...)*

*Los productos más sobresalientes identificados en el territorio son el café, caña de azúcar, miel de abejas en pequeña escala pero importante por poder expendérse como un “ecoproducto”, al ser un producto natural y generado en una futura ACR.*

*- El turismo, planteado como desarrollo del ecoturismo en la Ruta de las Cataratas Gocta y Yumbilla, se identifica con un incipiente y creciente “desarrollo”, este se viene dando de manera desordenada, agresiva y sin criterios de sostenibilidad si se considera los enormes activos bioculturales identificados en la Ruta de las Cataratas, los mismos que merecen una especial gestión para su conservación y sostenibilidad.*

*- En la actualidad el turismo es percibido sólo como un “negocio”, pero con esta investigación se demuestra que el turismo puede ser más que un “muy buen negocio”, un verdadero instrumento para generar bienestar y sostenibilidad en la Ruta de las Cataratas.*

*- Las entrevistas y encuestas a tour operadores y turistas dan como resultado que existe un conocimiento mayoritario sobre la necesidad de cuidar y conservar la zona,*

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
1524/2016, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,  
PROPONE LEY DECLARA DE INTERES NACIONAL Y  
NECESIDAD PÚBLICA LA CONSERVACIÓN Y  
PUESTA EN VALOR TURÍSTICO DEL VALLE DE LAS  
CATARATAS, UBICADAS EN LA PROVINCIA DE  
BONGARÁ, DEPARTAMENTO DE AMAZONAS.**

*pero no hay aún una orientación clara a desarrollar servicios eco turísticos en su verdadera acepción. Lo que se viene desarrollando en la actualidad es un turismo sin una clara definición tanto en la promoción como en la prestación del servicio (...) los turistas encuestados mayoritariamente expresaron su disposición a "pagar más" por la visita a Gocta, si se implementaría un programa de conservación y gestión ambiental en el destino".<sup>7</sup>*

Esta finalidad en esencia de dar un mayor fomento y protagonismo a la actividad turística en toda esta zona del valle de las cataratas de Bongará también ha sido fundamentada por el autor del proyecto legislativo cuando señala que:

*"La zona ya es un atractivo turístico con mucho potencial para desarrollarse (...) Cabe precisar que la actividad turística tiene mayor dinamismo en el distrito de Valera donde se encuentra la catarata Gocta, específicamente beneficiando a los pueblos de San Pablo y Cocachimba, ambos con Asociaciones Comunales de Turismo. (...) La catarata de Gocta es uno de los destinos que pertenecen a la Estrategia Nacional de Turismo Rural Comunitario. La que, teniendo como objetivo de contribuir, desde las zonas rurales, al desarrollo de un Turismo sostenible como herramienta de desarrollo económico-social del Perú, ha tenido un aporte de 12% como incremento de la empleabilidad en Turismo en zonas rurales (...) El desarrollo de esta área debiera ser canalizado a desarrollar el potencial turístico. El cual está estrechamente relacionado con la conservación de las cabeceras de cuenca para salvaguardar el agua como elemento primordial para la vida y conservar una muestra única de la diversidad biológica del departamento de Amazonas, que no está representada en el sistema de áreas protegidas del país".*

En base a esta relación intrínseca en, por una parte, conservar y preservar la biodiversidad en el bien natural de las cataratas y, por otra parte, promover el valor turístico de dichos bienes es que, recientemente, el 2 de agosto de 2019, mediante Decreto Supremo 240-2019-EF, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) transfirió la suma de S/ 7 817 611 a favor de la Municipalidad Provincial de Bongará - Jumbilla (Amazonas) para el financiamiento de proyectos de inversión pública en el sector turismo, de los cuales S/ 4 688 902 se destinarán al proyecto "Instalación y mejoramiento de los servicios turísticos y recreacionales para el disfrute de la naturaleza en el ámbito de la Catarata Ashpachaca, distrito de Churuja - Bongará - Amazonas".

Estando a esta información, la comisión considera que existen hechos fácticos que justifican el pronunciamiento del Congreso de la República a fin de que, con las limitaciones que tiene en materia de iniciativa de gasto y creación de organismos públicos o competencias en categorizar a determinada área geográfica como área natural protegida, cumpla con su rol de representación más aún cuando tenemos como antecedentes legislativos (ver acápite 2.1 del presente dictamen) la presentación de iniciativas legislativas similares en sus objetivos (esto es, declarar de necesidad pública

<sup>7</sup> Ibídem. Páginas 55-60.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
1524/2016, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,  
PROPONE LEY DECLARA DE INTERES NACIONAL Y  
NECESIDAD PÚBLICA LA CONSERVACIÓN Y  
PUESTA EN VALOR TURÍSTICO DEL VALLE DE LAS  
CATARATAS, UBICADAS EN LA PROVINCIA DE  
BONGARÁ, DEPARTAMENTO DE AMAZONAS.**

e interés nacional la puesta en valor y desarrollo turístico de la catarata Yumbilla, en la provincia de Bongará), propuesta que no fue evaluada debidamente.

Como otro elemento que sustentan la necesidad de una Ley, al menos declarativa, que atienda al objetivo que propone el autor de la iniciativa, y que es representación del clamor de los pobladores de la zona del valle de las cataratas, como bien expone la investigadora Elizabeth Terán Reátegui, es que la denominada "Ruta de las Cataratas" está en un área no representada en el SINANPE (Sistema Nacional de Áreas Protegidas)<sup>8</sup>, a excepción de las fuentes de agua que proveen a la Catarata Gocta, la que mediante Resolución Ministerial 115-2019-MINAM, del 29 de abril de 2019, ha sido considerada dentro del AREA DE CONSERVACIÓN PRIVADA "COMUNAL SAN PABLO-CATARATA GOCTA"<sup>9</sup>, a partir de la cual la Comunidad Campesina San Pablo se convierte en administrador de dicha zona con las obligaciones de conservar las fuentes de agua de dicha catarata y la diversidad biológica (especies de flora y fauna) existente en dicha zona; promoviendo la gestión participativa y el desarrollo de actividades económicas amigables con el ecosistema en el ámbito de la Comunidad Campesina San Pablo.

Por ello, y existiendo un Área de Conservación Privada en parte de la zona geográfica objeto de estudio, es necesario que dicha evaluación de crear un AREA DE CONSERVACIÓN REGIONAL sea objeto de decisión exclusiva del Gobierno Regional de Amazonas, a fin de no afectar los derechos de la Comunidad Campesina de San Pablo y que no haya superposición de ANPs en dicha zona del valle de las cataratas.

Cabe señalar, asimismo, que para la creación de un "Área de Conservación Regional" se deberá cumplir con el procedimiento señalado en el Artículo 53º, Inciso d) de la Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sus modificatorias, que establece que es función del Gobierno Regional, proponer la creación de Áreas de Conservación Regional y Local, previa opinión favorable del SERNANP (Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas), lo que es concordante con lo señalado por el Decreto Supremo 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, que en sus Artículos 3 y 5, respectivamente, establecen que las áreas naturales protegidas de administración regional, se denominan Áreas de Conservación Regional, conformadas sobre áreas que tienen una importancia ecológica y regional significativa.

Estando a dicho marco normativo, consideramos que aun cuando la norma sea declarativa, propender a la creación de un área de conservación regional desde el Congreso, existiendo comunidades campesinas, poblados y un área de conservación privada ya consolidado, aprobado y registrado en el SERNANP podría generar posibles conflictos o superposiciones de derechos o actividades que deberían ser mejor evaluadas a nivel del gobierno local y regional, conforme a sus atribuciones. Por ello

<sup>8</sup> Ver listado de las áreas naturales protegidas en:

<http://www.sernanp.gob.pe/documents/10181/165150/LISTADO+ANP+08.05.2019.pdf/45e549eb-3444-4ecd-a805-88b60353fdbf>

<sup>9</sup> Ver Resolución Ministerial en el siguiente enlace:

[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/310734/RM\\_N\\_115-2019.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/310734/RM_N_115-2019.pdf)

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
1524/2016, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,  
PROPONE LEY DECLARA DE INTERES NACIONAL Y  
NECESIDAD PÚBLICA LA CONSERVACIÓN Y  
PUESTA EN VALOR TURÍSTICO DEL VALLE DE LAS  
CATARATAS, UBICADAS EN LA PROVINCIA DE  
BONGARÁ, DEPARTAMENTO DE AMAZONAS.**

mismo, la comisión ha considerado pertinente no considerar esta propuesta en la fórmula legal final.

#### **4.2.1. Respecto de la declaratoria de interés nacional y necesidad pública**

De acuerdo a parámetros definidos por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), sobre la naturaleza jurídica e implicancias de las normas consideradas “declaraciones de interés nacional y necesidad pública”, contenido en el informe legal N° 036-2013-JUS/DNAJ, del 10 de abril de 2013, dicho sector señala que las propuestas normativas que incorporen las categorías “interés nacional” deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros:

- a. Que su contenido esté vinculado al bien común.
- b. Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.
- c. Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.
- d. Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.
- e. Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado.

A estos parámetros debemos añadir presupuestos que el Ministerio del Ambiente (MINAM) ha propuesto para calificar este tipo de leyes, los cuales siempre deben ser concordados con los objetivos del proyecto de ley para justificar su dación:

- a. Que la declaratoria sea razonable y proporcional y no afecte derechos superiores como los constitucionales; y,
- b. Que la declaratoria sea relevante para el desarrollo nacional o regional, por su carácter dinamizador de la economía, el ofrecimiento de puestos de trabajo, por ser estratégico para el posicionamiento del país u otras razones fundamentadas que beneficien al país o la colectividad.

Estando a estos parámetros referenciales, no vinculantes respecto al Congreso de la República, pero que sirven como información de apoyo debemos señalar que, dado los objetivos de la declaratoria de propender a la conservación del patrimonio natural regional, que tiene incidencia en el turismo nacional por el atractivo de los paisajes y biodiversidad de las denominadas “Cataratas de Bongará”, que pueden convertirse en íconos nacionales por lo que el INTERES NACIONAL se justifica en dicha declaratoria.

Asimismo, la declaratoria de NECESIDAD PÚBLICA se justifica, en tanto, dichos bienes naturales cumplen con los parámetros de satisfacer un requerimiento para una colectividad en abstracto (pueblos originarios y comunidades campesinas que habitan en el lugar) y desarrollar o promover servicios públicos que inciden en su economía. También consideramos que con la declaratoria NO se afecta derechos superiores sino que, por el contrario, se da cumplimiento a los derechos fundamentales que les

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
1524/2016, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,  
PROPONE LEY DECLARA DE INTERES NACIONAL Y  
NECESIDAD PÚBLICA LA CONSERVACIÓN Y  
PUESTA EN VALOR TURÍSTICO DEL VALLE DE LAS  
CATARATAS, UBICADAS EN LA PROVINCIA DE  
BONGARÁ, DEPARTAMENTO DE AMAZONAS.**

corresponden a las personas de dichas comunidades, esto es, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida (art. 2, numeral 22 de la Constitución), así como también se cumple con la obligación del Estado promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (art. 68 de la Constitución) y se fortalecen los principios democráticos y la convivencia pluralista en nuestra sociedad al dar mayor inclusión y posibilidades de desarrollo de la población al poder ofertar una actividad económica amigable con la naturaleza (ecoturismo), bajo la capacitación y responsabilidad de los gobiernos nacional y subnacionales, que con los documentos de gestión respectivos, promoverán también el desarrollo sostenible de la Amazonía (art. 69º de la Constitución).

También debemos considerar para fomentar el valor turístico de los bienes objeto del presente dictamen a una de las tres funciones del medio ambiente, consideradas dentro del actual enfoque de bienes y servicios ambientales, esto es, que nos proporciona utilidad directamente en forma de disfrute estético y bienestar espiritual.<sup>10</sup>

## 5. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAE), de conformidad con lo establecido por el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso la República, recomienda la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 1524/2016-CR con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

El Congreso de la República,  
Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA  
CONSERVACIÓN Y PUESTA EN VALOR TURÍSTICO DEL VALLE DE LAS  
CATARATAS, UBICADAS EN LA PROVINCIA DE BONGARÁ, DEPARTAMENTO  
DE AMAZONAS**

### Artículo único. Objeto de la Ley

1.1. Declararse de interés nacional y necesidad pública la conservación y puesta en valor del denominado “Valle de las Cataratas de Bongará”, así como de los paisajes y bienes naturales circundantes, ubicados en la provincia de Bongará, departamento de Amazonas.

<sup>10</sup> Recuperado en:  
<http://media.utp.edu.co/centro-gestion-ambiental/archivos/bienes-y-servicios-ambientales/bienesyserviciosambientales-bysa-efectos.pdf>

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
1524/2016, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,  
PROPONE LEY DECLARA DE INTERES NACIONAL Y  
NECESIDAD PÚBLICA LA CONSERVACIÓN Y  
PUESTA EN VALOR TURÍSTICO DEL VALLE DE LAS  
CATARATAS, UBICADAS EN LA PROVINCIA DE  
BONGARÁ, DEPARTAMENTO DE AMAZONAS.**

1.2. Las cataratas consideradas en la presente ley son las siguientes:

- a) Catarata Gocta, ubicada en el distrito de Valera.
- b) Catarata de Yumbilla, Catarata Chinata y Catarata Pabellón, ubicadas en el distrito de Cuispes.
- c) Catarata Aspachaca, ubicada en el distrito de Churuja.

Dese cuenta,  
Sala de Comisión.  
Lima, 27 de septiembre de 2019.