



**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL
ARTICULO 20° DE LA LEY 26834, LEY
DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS**

Los Congresistas de la República que suscriben del Grupo Parlamentario de **ALIANZA PARA EL PROGRESO**, a iniciativa del Congresista de la República **CESAR VILLANUEVA AREVALO** en uso de sus facultades de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y los artículos 22° literal c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA
Ha dado de la Ley siguiente:

**LEY QUE MODIFICA EL ARTICULO 20° DE LA LEY 26834, LEY
DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS**

Artículo Unico.- Modifican artículo 20° de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Modifíquese al artículo 20° de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, adicionándose el siguiente párrafo:

«Los Titulares de derechos de uso y/o aprovechamiento de recursos minero- energéticos, hidrobiológicos, hidrocarburiíferos y/o de cualquier recurso natural en general, cuyas actividades se encuentren dentro o en parte de un Área Natural Protegida, deberán asegurar que el ejercicio de sus derechos sean compatibles con el Plan Maestro que se establezca sobre dichas Áreas Naturales protegidas, con prescindencia del momento en que se otorgaron dichos derechos. Al manejo y gestión de Áreas Naturales Protegidas, no le resultará oponible derecho de uso y/o aprovechamiento de recurso natural alguno.»

NORMA DEROGATORIA

UNICA.- Deróguese el artículo 4.2 del Decreto Supremo N°008-2009-MINAM, y toda norma que se oponga a la presente ley.

ACUNA
César Vasquez
MONTENEGRO

VILLANUEVA
MARISOL ESPINOZA CRUZ

MARISOL ESPINOZA CRUZ
Directiva Portavoz Titular
Grupo Parlamentario
Alianza Para el Progreso - APP
NARVAEZ

RÍOS O.
1

I. EXPOSICION DE MOTIVOS

Antecedentes

Con fecha 19 de febrero de 2009, el Tribunal Constitucional expidió la sentencia recaída en el expediente N° 03343- 2007-PA/TC, que resolvió declarar fundada la demanda interpuesta por el ciudadano Jaime Hans Bustamante Johnson contra empresas que realizaban labores de Exploración y Explotación dentro del Área de Conservación Regional *Cordillera Escalera*. Y la parte resolutive de la sentencia señala:

«Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confiere la Constitución Política del Perú,

Ha Resuelto

Declarar FUNDADA la demanda. En consecuencia, queda prohibida la realización de la última fase de la etapa de exploración y la etapa de explotación dentro del Área de Conservación Regional denominada Cordillera Escalera hasta que se cuente con el Plan Maestro, pudiendo reiniciar tal actividad una vez que éste haya sido elaborado y se establezca compatibilidad entre la actividad de exploración y explotación y los objetivos de Área de Conservación Regional Cordillera Escalera. En caso de que ya se encuentre en ejecución la última fase de la etapa de exploración o la etapa de explotación, dichas actividades deben quedar inmediatamente suspendidas. »

El gobierno presidido por el Señor Alan García Pérez, con fecha 23 de abril del 2009, expidió el Decreto Supremo N° 008-2009-MINAM, por el cual se establecen disposiciones para la elaboración de los Planes Maestros de las Áreas Naturales Protegidas, y entre las mismas (artículo 2.1) se señala que la aprobación de los Planes Maestros de las Áreas de Conservación Regional requieren la opinión previa vinculante del SERNANP, y además (artículo 4.2) que no podrán establecerse Zonas de Protección Estricta (ZPE) y Zonas Silvestres (ZS) sobre predios de propiedad privada y/o que contengan derechos adquiridos o preexistentes conforme a la norma aplicable, salvo consentimiento escrito del titular del derecho.

En Conclusión: A raíz de una normatividad legal no precisa, y la existencia de una reglamentación permisiva, los Gobiernos Regionales en los hechos no pueden establecer Planes Maestros de las Áreas de Conservación Regional de su circunscripción, y ejercer una efectiva fiscalización y/o control sobre empresas concesionarias de derechos de exploración y/o explotación hidrocarburíferas que realizan sus actividades en Áreas de Conservación Regional, cuando estos derechos son preexistentes al establecimiento de Zonas Protección Estricta (ZPE) y Zonas Silvestre (ZS). Y esto porque éstas empresas deben dar su consentimiento por escrito a la implementación de los Planes Maestro en las referidas Zonas, lo cual es un contrasentido jurídico.

Sobre la Áreas Naturales Protegidas (ANP)

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) define a las ANP como *«un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios eco sistémicos y sus valores culturales asociados»*¹. En el Perú, la Ley 26834 de ANP's las define como *«...los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional expresamente reconocidos y declarados como tales, incluidas sus categorías y zonificaciones, por conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país . Estas áreas constituyen patrimonio de la nación y su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de los recursos naturales, o determinarse la restricción de los usos directos»*².

El reglamento de la mencionada ley precisa que estos espacios cuentan con protección. Asimismo, señala que las ANP's son de dominio público, por lo que la propiedad sobre ellas, en todo o en parte, no puede ser transferida a particulares. Sin embargo, puede ocurrir que un área natural protegida se establezca sobre predios donde existe un derecho de propiedad preexistente. En ese caso, el ejercicio de este derecho de propiedad queda limitado por los objetivos y fines de creación del área, ya que esta tiene carácter de patrimonio de la nación. Estas limitaciones o restricciones se pueden establecer en la norma que crea el área natural protegida, en su plan maestro o mediante una resolución específica del Servicio Nacional de ANP por el Estado (SERNANP). Con el fin de armonizar los objetivos de conservación del área natural protegida y el

¹ Fuente Ministerio del Ambiente. Compendio de Normas.

² Artículo 1° Ley 26834, Ley de Areas Naturales Protegidas

ejercicio de los derechos del propietario, la administración del área puede promover la suscripción de acuerdos con los titulares de derechos en las áreas.

Sobre preeminencia del derecho constitucional a un ambiente equilibrado, sobre presuntos derechos adquiridos de empresas extractoras de recursos naturales.

La Ley de ANP's, en su artículo 5° establece que el ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de una ANP, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos.

Por ende, los Contratos de Licencias de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, se enmarcan dentro de lo señalado en el artículo 5° de la Ley ANP's.

No obstante el respeto a derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de ANP's en concordancia con el objetivo y fines de estas áreas, existen normas que obvian esta exigencia legal, y colocan por encima del derecho a promover la conservación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas, los intereses de empresas extractoras de los recursos naturales. Y es el caso del artículo 4.2 del Decreto Supremo N° 008-2009-MINAM, que ante derechos preexistentes de quienes realizan estas actividades, se pone en situación de desventaja y sometimiento a las autoridades competentes en la elaboración y aprobación de Planes Maestros de zonas afectadas por actividades extractivas, al prohibir el establecimiento de Zonas de Protección Estricta (ZPE) y Zonas Silvestres (ZS) sobre predios de propiedad privada y/o que contengan derechos adquiridos o preexistentes conforme a la norma aplicable, salvo consentimiento escrito del titular de este derecho (debe tenerse en cuenta que los titulares de esos derechos resultan ser, por ejemplo, el Concesionario por el cual éste obtiene la autorización de explorar y explotar o explotar Hidrocarburos en el área de Contrato). Ósea, que la empresa extractiva de recursos naturales, es la que en resumidas cuentas autoriza la operatividad de las ANP's por un presunto derecho preexistente o adquirido.

La Constitución Política del Perú en su artículo 103°, establece que la ley es obligatoria desde que entra en vigencia y se aplica a situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos, y la creación de ANP's por parte de la SINANPE y de las Áreas de Conservación Regional se realiza por Decreto Supremo, en cuyo caso muchas veces puede encontrarse con una situación jurídica existente, como es la de tener autorización de realización de actividades

vinculadas al aprovechamiento y/o extracción de recursos naturales, y que al configurarse como un área de tratamiento especial requiere que dichas actividades, sin menoscabo de tener acreditados sus permisos ambientales, no se puedan sustraer de cumplir con requerimientos de cautela ambiental que la nueva circunstancia amerite.

Los derechos que emanan de autorizaciones administrativas diversas concedidas para realizar actividades de aprovechamiento y extracción de recursos naturales, recaen sobre hechos o situaciones jurídicas que se verifican no de manera inmediata, sino que se dan a lo largo del tiempo que dura la concesión o autorización administrativa señalada. Claro ejemplo de esto son las Concesiones Mineras, las Autorizaciones de Pesca, o los Contratos de Licencia para Exploración y Explotación de Hidrocarburos. Cosa que no es lo mismo a hechos o situaciones jurídicas que se verifican de manera inmediata, tal es el caso por ejemplo, el hecho jurídico de acceder a la ciudadanía, o de la inclusión de un trabajador dentro determinado régimen previsional, que se verifica al cumplimiento de una determinada edad.

Desde esta perspectiva, la invocación de quienes realizan actividades de aprovechamiento y/o utilización de recursos naturales, de estar exentos a una supervisión o fiscalización ambiental, o el de exigir su consentimiento para la expedición de un Plan Maestro, porque el Área Natural Protegida o Área de Conservación Regional se constituyó a posterioridad a la obtención de su Licencia administrativa, resulta contrario a Derecho y específicamente inconstitucional, toda vez que del tenor de nuestra Constitución, tal como ya hemos explicitado, se consagra como regla la teoría de los hechos cumplidos o consumados³, y por otro lado existe la preeminencia del concepto de Desarrollo Sostenible frente al cual se deben compatibilizar las actividades de exploración y explotación de nuestros recursos naturales. La conservación de los recursos ambientales se interrelacionan con el entorno natural y humano.

Es claro que las disposiciones administrativas referidas a la elaboración de Planes Maestros, no están emitidas en función del llamado *equilibrio dinámico entre el desarrollo socioeconómico de la Nación y la protección y conservación de un disfrute permanente* (STC Exp. N°03343-2007-PA/TC) sino de los

³ Por la Teoría de los hechos consumados, los hechos jurídicos y sus efectos deben regularse por la ley vigente al momento que acontecen (*tempus regit factum*). Los hechos y sus efectos agotados durante la vigencia de la ley antigua se rigen por esta; en cambio, la ley nueva regula los hechos pasados que se realicen durante su vigencia. La ley nueva no puede afectar los hechos y sus efectos agotados bajo la ley anterior, pero sí alcanza a las consecuencias futuras de los hechos pretéritos. Anibal Torres Vásquez. La Constitución Comentada Gaceta Jurídica Tomo II. p 666

intereses de las empresas dedicadas a la extracción y aprovechamiento de los recursos naturales, y esto en base a una falta de precisión del artículo 20⁴ de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, respecto a la presencia de derechos que deben ser compatibilizados con los Planes Maestros de dichas áreas. En ese sentido va nuestra propuesta legislativa.

Este Proyecto de Ley, para efectos de gestión de las ANP's y los instrumentos de manejo de las mismas, lo que busca es establecer que el derecho constitucional a un ambiente equilibrado tiene preeminencia frente a presuntos derechos adquiridos de empresas extractoras de recursos naturales, básicamente por que como ya se ha demostrado, esos derechos adquiridos no existen. Y aún si estos derechos adquiridos existiesen a favor de las señaladas empresas, ellas no están en aptitud de tener una opinión vinculante o no deben ser Juez y parte, por la naturaleza misma de los derechos en juego, y que están referidos a las obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute, y al deber de tutelar un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad, conforme lo establece los artículos 1° concordado con el 67° de la Constitución Política del Estado.

II.- EFECTOS DE VIGENCIA DE LA NORMA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

Esta iniciativa precisará los efectos del artículo 20° de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, y derogará normatividad de menor rango emitida en inobservancia o contravención de la operatividad y gestión de dichas ANP's, incidirá en la Constitución Política del Perú 1993, la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, la Ley 28611, Ley General del Ambiente, el Decreto Supremo N° 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, el Decreto Supremo N°012-2009- MINAM, aprueba la política nacional del ambiente y el Decreto Supremo N° 008-2009-MINAM.

⁴ Artículo 20°.- Plan Maestro de las ANP

La Autoridad Nacional aprobará un Plan Maestro para cada Área Natural Protegida. El Plan Maestro constituye el documento de planificación de más alto nivel con que cuenta un Área Natural Protegida. Serán elaborados bajo proceso participativo, revisado cada 5 años, y definirán por lo menos:

- a. La zonificación, estrategias y políticas generales para la gestión del área.
- b. La organización, objetivos, planes específicos requeridos y programa de manejo.
- c. Los marcos de cooperación, coordinación y participación relacionados al área y sus zonas de amortiguamiento.

III.- ANALISIS COSTO BENEFICIO

Esta norma evidentemente no genera gasto alguno al Estado. Tiene como propósito establecer claramente la preeminencia de los derechos ambientales vinculados directamente a la dignidad de la persona, y su derecho a proteger la biodiversidad y el ecosistema, frente a actividades económicas que podrían causar daño por la intervención humana, en especial por la realización de actividades económicas podrían afectar el equilibrio de áreas naturales protegidas por el estado.

Los beneficios de la futura norma, son directamente en favor del medio ambiente y del desarrollo sustentable de los pueblos, recogidos en nuestra normatividad interna y los tratados internacionales a los que se encuentra suscrito nuestro país.

IV.- ARTICULACION DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA POLITICA DE ESTADO

La presente propuesta legislativa se encuentra enmarcada dentro de las siguientes políticas de Estado:

La Constitución Política de Estado

El artículo 67° de la Constitución Política señala que el Estado determina la política nacional del ambiente, promueve el uso sostenible de sus recursos naturales. Esto conllevaría a presumir que debe existir consenso en que uno de los elementos que configuran la existencia de una política nacional ambiental coherente, deba estar referido a una institucionalidad ambiental coherente, en los distintos niveles de gobierno, capaz de gestionar la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental y a su vez promover acciones de responsabilidad ambiental tanto a nivel individual como a nivel colectivo⁵.

Política de Estado N° 19 del Acuerdo Nacional. Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental

La política de Estado N° 19, se encuentra enmarcada en el Grupo de Objetivos para lograr la Competitividad del País con metas hasta el año 2021. Tiene como finalidad fortalecer la institucionalidad de la gestión ambiental mejorando y fortaleciendo la coordinación entre la sociedad civil, la autoridad ambiental nacional, las sectoriales y los niveles regionales y locales, en el marco de un sistema nacional de gestión ambiental. Esta acción tiene como base fundamental

⁵ Jorge Caillaux Zazali, La Constitución Comentada, Tomo II, Gaceta Jurídica, pg. 182

la gestión ambiental descentralizada y desconcentrada de los sectores del Gobierno Central, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos locales, con la participación del sector empresarial y la Sociedad Civil.

Entre los objetivos de Estado enmarcados dentro de esta política, se encuentra el de promover el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino costeras, así la recuperación de ambientes degradables, considerando la vulnerabilidad del territorio.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,14.....de.....DICIEMBRE.....del 2016.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N°748..... para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de PUEBLOS ANDINOS, AMAZONICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA. -

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA