



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

INFORME N° 00304-2021-MINAM/SG/OGAJ

PARA : **Ruperto Taboada Delgado**
Secretario General

DE : **James R. Morales Campos**
Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Pedido de opinión sobre Autógrafa de Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali, República del Perú, y el Estado de Cruzeiro do Sul, República Federativa de Brasil

REFERENCIA : a) Oficio N° 001242-2021-DP/SCM
b) Memorando N° 00511-2021-MINAM/VMDERN
c) Informe N° 00103-2021-MINAM/VMDERN/DGOTA/DMOTA
d) Informe N° 00091-2021-MINAM/VMDERN/DGOTA
e) Informe Técnico Legal N° 096-2021-SERNANP-DGANP-OAJ
f) Memorando N° 00389-2021-MINAM/VMGA
g) Informe N° 00490-2021-MINAM/VMGA/DGPIGA

FECHA : Lima, 11 de junio de 2021

Me dirijo a usted, con relación a los documentos de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. Mediante documento de la referencia a), la Secretaría del Consejo de Ministros remite para opinión del Ministerio del Ambiente, la Autógrafa de Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali, República del Perú, y el Estado de Cruzeiro do Sul, República Federativa de Brasil.
- 1.2. A través del documento de la referencia b), el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales (VMDERN) remite los documentos de la referencia c), d) y e), que contienen la opinión de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental y del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) sobre la citada Autógrafa de Ley.
- 1.3. Con documento de la referencia f), el Viceministerio de Gestión Ambiental (VMGA) remite el documento de la referencia g), que contiene la opinión de la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental (DGPIGA) sobre la mencionada Autógrafa de Ley.

II. ANÁLISIS:

- II.1 De acuerdo al artículo 108 de la Constitución Política del Perú, la ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

II.2 Conforme puede apreciarse en la página web del Congreso de la República, la referida Autógrafa de Ley se sustenta en el Dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones recaído en el Proyecto de Ley N° 6486/2020-CR.

II.3 De acuerdo al artículo 59 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (ROF MINAM), aprobado por Decreto Supremo N° 003-2017-MINAM (ROF MINAM), la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental es el órgano de línea responsable de conducir la elaboración de herramientas, instrumentos y procedimientos, así como encargado de la formulación de planes, programas, proyectos que contribuyan a la Gestión del Territorio, en materia ambiental, con énfasis en la aplicación de la zonificación ecológica y económica y otros instrumentos; así como la generación de información y el monitoreo del territorio.

Por su parte, el literal d) del artículo 60 del ROF MINAM prevé como función de la DGOTA, emitir opinión técnica sobre propuestas de instrumentos técnicos y normativos en el marco de sus competencias.

II.4 En ese contexto, mediante Informe N° 00103-2021-MINAM/VMDERN/DGOTA/DMOTA, la DGOTA emite opinión sobre la Autógrafa de Ley, concluyendo en lo siguiente:

- *El MINAM emitió en su oportunidad mediante Oficio N° 00358-2020-MINAM/DM, los comentarios al Proyecto de Ley N° 6486/2020-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali, república del Perú y los estados de Acre, Cruzeiro do Sul, República Federativa de Brasil. De acuerdo a lo señalado en el Dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, no se aprecia que dichos comentarios, así como los presentados por el Ministerio de Cultura, fueran evaluados o considerados en el análisis del Dictamen.*
- *(...) si bien se concuerda en que el desarrollo e integración transfronteriza sostenible con énfasis y prioridad en la conectividad o interconexión multimodal (fluvial, terrestre y aéreo), aporta al desarrollo económico en la Amazonía peruana; no obstante, no se debe olvidar que la viabilidad de los proyectos para la interconexión multimodal se determina no solo considerando el factor económico, sino las implicaciones sociales, culturales y ambientales, que traen consigo esta clase de proyectos.(...)*
- *(...) para una mejor comprensión de las repercusiones de los proyectos viales en la Amazonía, en el numeral 2.3 del presente informe, se hace un análisis de las intenciones de dichos proyectos, considerados en su oportunidad entre Pucallpa y Cruzeiro do Sul; el análisis mencionado se realizó a partir del TRAZO VIAL DEL PROYECTO BINACIONAL RUTA PE18C: PUCALLPA – FRONTERA PERU - BRASIL (Pucallpa - Cruzeiro do Sul), tomando en cuenta el estudio de preinversión a nivel de Perfil elaborado en el año 2011 por Provias Nacional denominado "Estudio de preinversión a nivel de perfil para la construcción de la carretera binacional Pucallpa-Cruzeiro do Sul, en el tramo comprendido entre Pucallpa y la frontera con la República Federativa del Brasil" (...)*
- *En esa línea, pese a que no se precisa un trazo que defina su recorrido, ni la ubicación de los componentes del proyecto, no obstante, se ha analizado las consideraciones ecosistémicas del entorno, vinculado a la deforestación, degradación y ocupación agrícola sobre la base de la información manejada por el MINAM y otras fuentes. Dicho análisis concluye que:*
 - *Se evidencia un incremento de la degradación en el departamento de Ucayali, en comparación a los últimos 5 años monitoreados sin contar físicamente con una vía carrozable, la cual de existir incrementaría considerablemente los indicadores de degradación de los ecosistemas, las superficies degradadas se encuentran distribuidas alrededor de las vías de comunicación, principalmente en las vías*



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

fluviales, a lo largo de los ríos Callería, río Utiquinia, Río Shesha y Río Abujao, dichas áreas están asociadas al proceso de asentamiento de la población y de las múltiples actividades económicas que se desarrollan en la zona.

- *Se evidencia que las superficies que han sufrido una transformación producto de la actividad agrícola al año 2018, están asentadas mayormente a lo largo de los ríos Callería, río Utiquinia, Río Shesha y Río Abujao. Siendo las vías fluviales, las que permiten el desarrollo de las actividades agrícolas, la transformación y pérdida de ecosistemas naturales. Ello sucede sin contar físicamente con algún tipo de vía de comunicación terrestre, la que incrementaría considerablemente las superficies agrícolas, así como otras actividades que no necesariamente serían lícitas, y que ya se realizan en la zona.*
- *En relación a la deforestación o pérdida de bosque, se debe tener en cuenta que el departamento de Ucayali cuenta con 9, 298,397 ha de bosque amazónico, y presenta una pérdida de bosque para el año 2019 de 38,377 ha, el cual representa el 0.41% del total de bosque en el departamento solo para ese año; considerando, además, que en un periodo de 19 años (2001 – 2019) en Ucayali se tiene 422,850 ha de pérdida de bosque acumulada, siendo éste un indicador que en diversos sectores del departamento se vienen desarrollando actividades que generan reducción de cobertura boscosa.*
- *Es necesario señalar que, si en el desarrollo del proyecto se involucran Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento o de un Área de Conservación Regional, requerirá el pronunciamiento del SERNANP sobre su viabilidad ambiental, en virtud a los aspectos técnicos y legales correspondientes a la gestión del Área Natural Protegida. Dicha opinión técnica y legal, también deberá solicitarse al Ministerio de Cultura respecto de los derechos y/o posible afectación a los pueblos indígenas de la zona.*
- *El trazo del proyecto de vía que se tomó como referencia para la evaluación, según el Estudio de Identificación de las condiciones de riesgo y vulnerabilidad al cambio climático para el departamento de Ucayali (Elaborado por el MINAM y el Gobierno Regional en 2017), se encuentra principalmente expuesto a fenómenos como inundaciones y remoción en masa, por lo que requerirá medidas para la prevención, reducción y mitigación ante los fenómenos de inundaciones y erosión fluvial, que son recurrentes en la región.*
- *Finalmente, el 2014 la Conservation Strategy Fund (CSF), The Nature Conservancy (TNC) y el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), evaluaron la viabilidad económica de este proyecto vial versus una alternativa ferroviaria, y concluyeron que ninguno de los proyectos sería económicamente viable; sin embargo, al incluir las externalidades ambientales y sociales en el flujo económico, el proyecto carretero genera los mayores costos a la sociedad peruana.*

- II.5 De otro lado, de acuerdo al numeral 2) de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el SERNANP es un organismo público adscrito al Ministerio del Ambiente, el tiene como misión conducir el Sistema de Nacional Áreas Naturales Protegidas del Perú con una perspectiva ecosistémica, integral y participativa, con la finalidad de gestionar sosteniblemente su diversidad biológica y mantener los servicios ecosistémicos que brindan beneficios a la sociedad.
- II.6 Sobre la base de dicha competencia, a través del Informe Técnico Legal N° 096-2021-SERNANP-DGANP-OAJ, el SERNANP concluye lo siguiente:
- *El análisis de los antecedentes asociados a la Autógrafa de la Ley N° 6486/2020-CR, que propone una "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración*



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

*sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali República del Perú y los Estados de Acre, Cruzeiro Do Sul - República Federativa de Brasil", contempla tres (03) posibles alternativas, **de las cuales dos de ellas atraviesan el Parque Nacional Sierra del Divisor**, concluyendo en una posible afectación sobre ámbitos de nuestra competencia ocasionando fragmentación de ecosistema, pérdida de cobertura vegetal, desplazamiento de especies e incremento de las presiones y amenazas al Parque Nacional Sierra del Divisor.*

- Se ha advertido que no se tiene la ubicación precisa de los componentes del proyecto, pero de acuerdo al análisis realizado por diferentes instituciones sobre los antecedentes de la propuesta, se ha determinado que ante posibles intervenciones sobre áreas de competencia de esta institución existentes en el departamento de Ucayali; deberá considerarse que toda actividad, proyecto o infraestructura que se superpongan a las Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento y Áreas de Conservación Regional deberá contar con las opiniones técnicas previas vinculantes emitidas por esta institución, establecidas en el marco del Decreto Supremo N° 003-2011-MINAM.*

- II.7 Por su parte, es preciso indicar que de conformidad con lo establecido en el artículo 66 del ROF MINAM, la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental es el órgano de línea responsable de diseñar y formular la política nacional de ambiente e instrumentos de planificación ambiental de carácter nacional de gestión ambiental; así mismo, elaboran lineamientos para la formulación de políticas, estrategias y planes ambientales de carácter sectorial, nacional, regional y local en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), y realizan el seguimiento, evaluación y articulación de su implementación; siendo, además, responsable de conducir el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Asimismo, el literal e) del artículo 67 del mencionado ROF MINAM prevé como función de la DGPIGA, emitir opinión previa sobre proyectos normativos con implicancias ambientales relacionados a políticas e instrumentos de gestión ambiental, institucionalidad y procesos de evaluación de impacto ambiental y sus modificaciones.

- II.8 Bajo este último marco, con Informe N° 00490-2021-MINAM/VMGA/DGPIGA, la DGPIGA emite opinión concluyendo en lo siguiente:

- Consideramos que esta propuesta de ley no es viable para la sostenibilidad de las regiones involucradas ni para el país debido a las implicancias ambientales y/o sociales significativas, relacionados principalmente con impactos indirectos, que afectarían los ecosistemas amazónicos.*
- Las leyes expedidas por el Congreso en las que se señala que un proyecto de inversión es de "interés público" o "interés nacional", son de índole declarativo y representan una vinculación no jurídica del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo; por ende, no generan efectos económicos en el presupuesto estatal, debido a que de acuerdo al artículo 79 de la Constitución, el Congreso no tiene iniciativa de gasto. Corresponde al Poder Ejecutivo la priorización de la formulación y ejecución de los proyectos de inversión pública, sobre la base de un análisis técnico que sustenta su viabilidad y ejecución; conforme lo establecido en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1252 que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.*
- Las leyes expedidas por el Congreso en las que se señala que un proyecto de inversión es de "interés público" o "interés nacional", son de índole declarativo y representan una vinculación no jurídica del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo; por ende, no generan efectos económicos en el presupuesto estatal, debido a que de acuerdo al artículo 79 de la Constitución, el Congreso no tiene iniciativa de gasto. Corresponde al Poder Ejecutivo la priorización de la formulación y ejecución de los proyectos de inversión pública, sobre la base de un análisis técnico que sustenta su viabilidad y ejecución;*



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

conforme lo establecido en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1252 que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

- II.9 Sobre la base de lo expresado en los numerales precedentes, este órgano de asesoramiento colige que corresponde recomendar la observación de todo el texto de la Autógrafa de Ley remitida, considerando los aportes efectuados por la DGOTA, SERNANP y DGPIGA.
- II.10 En adición a lo señalado de manera precedente, debe considerarse que toda iniciativa legislativa que busca introducirse al ordenamiento jurídico debe estar alineada a los derechos y preceptos constitucionales y, además, debe guardar concordancia o coherencia con las disposiciones que ya forman parte del marco normativo vigente, con el propósito que su aplicación sea viable y permita la implementación de sus medidas; de lo contrario esta devendría en inoficiosa. Esto último no aplica en el caso de normas que introducen un nuevo esquema de regulación y, que por su naturaleza suponen la derogación o modificación sustantiva de otras normas, lo que no sucede en el caso de la Autógrafa de Ley remitida.
- II.11 En esa misma línea, y considerando lo señalado por la DGOTA, SERNANP Y DGPIGA, es preciso señalar que de acuerdo al artículo 68 de la Constitución Política del Perú, el Estado **está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.**
- II.12 Desde la competencia prevista para el MINAM según el Decreto Legislativo N° 1013, y en su rol de Autoridad Nacional Ambiental, corresponde a este Sector propender a que las decisiones de todos los niveles de gobierno y poderes del Estado, tengan presente el principio precautorio, recogido tanto en la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (literal k del artículo 5) y en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (Artículo VII del Título Preliminar); el cual busca evitar la degradación del ambiente, cuando haya peligro, daño irreversible o indicios razonables de que aquella se materialice.

III. CONCLUSIÓN

En atención a lo expresado por el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales y el Viceministerio de Gestión Ambiental, y lo señalado por la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental, la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, así como lo enunciado en el presente Informe; esta Oficina General de Asesoría Jurídica emite pronunciamiento en el sentido que corresponde recomendar la observación de todo el texto de la Autógrafa de Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali, República del Perú, y el Estado de Cruzeiro do Sul, República Federativa de Brasil.

Se adjunta proyecto de oficio dirigido a la Secretaría del Consejo de Ministros, para su consideración.

Documento firmado digitalmente

James Morales Campos

Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Número del Expediente: **2021034370**
2021034370-1



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento archivado en el Ministerio del Ambiente, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente web: <https://ecodoc.minam.gob.pe/verifica/view> e ingresando la siguiente clave: 13065d