

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

OFICIO N° 383-2021-PR

Lima, 23 de junio de 2021

Señora  
**MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN**  
Presidenta a.i. del Congreso de la República  
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a 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. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

**La Autógrafa atenta contra la Amazonía y vulnera los derechos de los pueblos indígenas u originarios**

1. La construcción y diseño de una eventual carretera como posibilidad de integración multimodal debe contemplar un análisis de múltiples factores, en tanto más que soluciones, se podría correr el riesgo de caer en fórmulas monotemáticas y generar amenazas de deforestación, tráfico de tierras, tala ilegal, minería ilegal, entre otros.

Este razonamiento ha sido recogido por la Adjuntía para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo, al haber considerado que, sin una evaluación integral del proyecto, no debería invertirse fondos públicos ni privados en medidas que puedan ser beneficiosas para un grupo de personas, pero que a largo plazo terminen siendo perjudiciales para la región y el país.

2. En atención a lo expuesto, la Autógrafa podría facilitar la acción depredadora de madereros y cultivadores de coca, que operan al margen de la ley. Respecto a la tala ilegal, se debe recordar que el Frente de Proyección Etnoambiental del río Envira, de la Fundación Nacional del Indio de Brasil – FUNAI, ha advertido en repetidas oportunidades que los problemas con la población no contactada se dan en las zonas propicias para el traslado de madera de territorio peruano a territorio brasileño, lo cual pone en riesgo el futuro de los pueblos indígenas en aislamiento.

Si bien la construcción de carreteras puede promover el comercio, facilitar el acceso a servicios y generar desarrollo local a un costo ambiental razonable; existen también carreteras que, además de generar impactos ambientales significativos, no llegan a justificarse económicamente, sobre todo en zonas de baja densidad poblacional, bajo dinamismo económico y alta vulnerabilidad ambiental como la Amazonía.

Cabe mencionar que diversos documentos nacionales, como el Cuaderno Legal N° 4 "Infraestructura vial en la Amazonía peruana: hacia una gestión sostenible"<sup>1</sup>, el "Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la Amazonía sur del Perú"<sup>2</sup>, el

<sup>1</sup> CALLE Isabel (2016) Infraestructura vial en la Amazonia peruana: hacia una gestión sostenible Lima: SPDA.

<sup>2</sup> DOUROJEANNI Marc J. (2006) Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la Amazonia sur del Perú, Lima.

*“Estudio Impactos socioambientales de las carreteras transfronterizas y fronterizas en Madre de Dios y Ucayali y capacidad de respuesta del Perú”<sup>3</sup>*, entre otros, alertan de graves amenazas que traen consigo los procesos de ocupación territorial desde la zona andina hacia la zona amazónica, como la activación de conflictos sociales, cambio de uso del suelo, erosión biológica, tala ilegal, minería ilegal y narcotráfico.

En ese sentido, la Autógrafa no considera los posibles impactos en la deforestación que ocurren en las inmediaciones de carreteras. Se estima que aproximadamente el 90% de la pérdida de vegetación nativa ocurre hasta una distancia de 100 kilómetros de la red vial, conforme ha sido señalado en el estudio *“Space-time dynamics of deforestation in Brazilian Amazonia”*, publicado en la revista científica internacional *Journal of Remote Sensing*, en 2002.

Asimismo, la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 6486/2020-CR, que dio origen a la Autógrafa, no hace referencia a estudios técnicos que permitan sostener la viabilidad de la interconexión por vía terrestre en el marco de los estándares sociales y ambientales establecidos por el ordenamiento jurídico vigente. Ello, toda vez que la interconexión que se pretende establecer puede afectar la intangibilidad de comunidades nativas del pueblo Shipibo y Asháninka, poniendo en riesgo los derechos a la vida y a la salud de los Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y situación de Contacto Inicial (PIACI), que habitan en las zonas que comprenderá el referido proyecto. En tal sentido, se ha estimado que aproximadamente 24 km del trazo de la carretera estaría atravesando tierras de comunidades nativas tituladas.

Adicionalmente, respecto de los diversos pueblos indígenas y comunidades nativas, se debe contemplar el derecho a la consulta previa en los casos que corresponda, conforme al Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo, la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MC. Ello, a fin de salvaguardar los derechos colectivos de los PIACI, tales como: identidad cultural, consulta previa, participación, prioridades de desarrollo, conservación de sus costumbres, jurisdicción especial, tierra y territorio, salud intercultural, entre otros. En el caso materia de consulta, pese a que se afectaría tierras de comunidades nativas, no se ha considerado el referido derecho a la consulta previa, por lo que ignorar dicha obligación establecida en el Convenio N° 169 de la OIT, del cual el Perú es parte, acarrearía responsabilidad internacional del Estado.

3. En ese sentido, una segunda observación se encuentra referido a la obligación del Estado peruano de garantizar que los PIACI mantengan sus derechos a la tierra y al territorio, en tanto constituye un mecanismo que garantiza el ejercicio de su forma de vida y supervivencia, incluso de aquellas aún no delimitadas, salvo situaciones de emergencia en las que el derecho a la vida se encuentre en riesgo, en cuyo caso, el Estado deberá contemplar el principio de no contacto con la máxima salvaguarda para su protección.

Otro aspecto que debe considerarse es que, de acuerdo con los mapas de la Red Amazónica de Información Socioambiental (RAISG), elaborados por el Instituto del Bien Común Perú, son más de 10 millones de hectáreas de áreas naturales protegidas y territorios indígenas que han resultado directamente afectados por la deforestación

---

<sup>3</sup> DOUREJEANNI Marc J. (2003) Impactos socioambientales de las carreteras transfronterizas y fronterizas en Madre de Dios y Ucayali y capacidad de respuesta del Perú en: Alto Purús: Biodiversidad, conservación y Manejo (R.L. Pitman, N. Pitman e P. Álvarez, Eds) Center for Tropical Conservation, Duke University pp. 237-245.

entre los años 2000 a 2015, lo cual representa un 12% de la región amazónica. Este resultado debe colocar al Estado peruano en situación de alerta, toda vez que la suma de impactos de la deforestación, el cambio climático, los incendios forestales, etc., pueden llevar al sistema amazónico a un punto de inflexión, que tan pronto se haya alcanzado el 20% a 25% de la deforestación, las consecuencias serán irreversibles en ecosistemas no forestales en las regiones este, sur y central de la Amazonía.

Igualmente, resulta importante recordar que la Amazonía se encuentra conformada por nueve países (Brasil, Perú, Colombia, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Guyana Francesa, Guyana y Surinam), los que poseen la selva tropical más diversa y con la mayor reserva de agua dulce del planeta, siendo que los dos primeros países poseen la mayor extensión de la Amazonía.

Además de las cifras antes mencionadas, se debe tener en cuenta que la experiencia también ha demostrado que la construcción de carreteras acelera la deforestación de la selva, como sucedió en la comunidad de Iberia, Madre de Dios, situada a metros de la Carretera Interoceánica, que vio desaparecer 1830 hectáreas de bosque entre los años 2013 y 2015 debido a la tala ilegal<sup>4</sup>.

4. Adicionalmente a lo indicado, desde el punto de vista de la técnica normativa, el Análisis Costo-Beneficio del Proyecto de Ley que originó la Autógrafa no está adecuado a lo previsto en el artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, en la medida en que dicho análisis sirve como método para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables.

Corresponde señalar que la necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos. En ese sentido, el análisis costo beneficio es obligatorio en las leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios, y leyes relacionadas con política social y ambiental.

Por otro lado, es importante señalar que, en la Amazonía el Perú mantiene una política basada en la Constitución y las leyes, las cuales privilegian la soberanía nacional, la preservación, la cooperación, la protección de los pueblos indígenas y el desarrollo sostenible. En ese sentido, la protección ambiental y el desarrollo sostenible de la Amazonía son variables de alto valor estratégico en el largo plazo. El peso relativo del Perú se vería robustecido con un liderazgo coherente en estos temas a nivel bilateral y multilateral.

Desde el punto de vista de la promoción y defensa de los intereses del Perú en asuntos de medio ambiente a nivel multilateral, una integración multimodal debe considerar que entre la frontera de Ucayali y Acre se encuentra el Parque Nacional Sierra del Divisor<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático, pp. 45-47. Entre 2013 y 2015, la deforestación alrededor de la localización de Iberia y a ambos lados de la carretera interoceánica fue de 1830 hectáreas. Ver: <https://es.mongabay.com/2017/10/preocupantes-efectos-de-una-carretera-la-interoceanica-la-deforestacion-causa/>

<sup>5</sup> Al respecto, el Decreto Supremo N° 014-2015-MINAM, Decreto Supremo que aprueba la categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor en Parque Nacional Sierra del Divisor, establece lo siguiente:

**“Artículo 1.- Categorización del Parque Nacional Sierra del Divisor**

y la Reserva Territorial Isconahua, los mismos que cuentan con una alta diversidad biológica, cuya preservación de bosques y disminución de tasa de deforestación podrían verse afectados. La construcción de una carretera o vía férrea en esa área podría atentar contra los compromisos internacionales asumidos por el Perú y obstaculizaría el recibir la compensación económica correspondiente por la disminución de la tasa de deforestación, en el marco de los acuerdos suscritos.

Asimismo, si bien desde la perspectiva de integración fronteriza, la vinculación con Brasil puede contribuir para cerrar las enormes brechas sociales en las regiones de la Amazonía, esta debe sustentarse en un desarrollo sostenible y en la generación de un clima de seguridad, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda 2030 y otros compromisos internacionales. Por tanto, se formula observación a la Autógrafa.

En línea con lo anterior, el Consejo Interreligioso del Perú "Iniciativa Interreligiosa para los Bosques Tropicales en el Perú" informa que la Autógrafa de Ley pone en riesgo los bosques, las comunidades indígenas de la región y, de manera especial, los PIACI; asimismo, indica que vulnera directamente el cumplimiento de los compromisos internacionales del Perú vinculados a cambio climático, biodiversidad y Amazonía. Además, expresa su temor de que con el proyecto se incremente el narcotráfico, responsable de los asesinatos de indígenas cacataibos en la zona, la ilegalidad, corrupción, tráfico de tierras y de personas y la violencia. En contra de la Autógrafa también se ha pronunciado la Organización Regional AIDSESEP Ucayali ORAU, que solicita que previo a la aprobación y promulgación de la Autógrafa se haga efectivo el derecho de petición de consulta previa de diversos pueblos indígenas u originarios que viven en la zona de incidencia del proyecto previsto en la iniciativa legislativa.

Sin perjuicio de lo anterior, frente a la naturaleza de la Autógrafa de Ley, podrían considerarse diversas alternativas en materia de integración con el Brasil, que tengan viabilidad económica y que no generen un impacto ambiental y social sobre las poblaciones indígenas, más aun teniendo en cuenta que la iniciativa de integración física (carretera Pucallpa - Cruzeiro do Sul) no cuenta con el consenso de los respectivos sectores por los posibles impactos señalados.

En ese contexto, se deben ponderar otras alternativas que se vienen desarrollando de manera paralela como son la conectividad aérea, a través de los vuelos transfronterizos y la conectividad multimodal (fluvial y terrestre, por territorio brasileño) entre Purús y Puerto Maldonado. Además, se debe tener en cuenta que dichas alternativas también podrían beneficiar a toda la región Ucayali, en especial a sus provincias fronterizas, que demandan permanentemente mayor accesibilidad de bienes y servicios públicos,

Categorizar como Parque Nacional Sierra del Divisor, la superficie de un millón trescientos cincuenta y cuatro mil cuatrocientos ochenta y cinco hectáreas con mil metros cuadrados (1 354 485.10 ha.), ubicada en el distrito de Callería, provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali; y en el distrito de Contamana, provincia de Ucayali, así como en los distritos de Alto Tapiche, Maquia, Yaquerana, Soplin y Emilio San Martín, provincia de Requena, departamento de Loreto; en la zona fronteriza con Brasil, cuya delimitación consta en la Memoria Descriptiva, Listado de Puntos de Georeferencia y Mapa, que como anexos forman parte integrante del presente Decreto Supremo.

#### **Artículo 2.- Objetivo del Parque Nacional Sierra del Divisor**

El objetivo general del Parque Nacional Sierra del Divisor es la protección de una muestra representativa de la región montañosa del bosque húmedo tropical del llano amazónico, en resguardo de la diversidad biológica, geomorfológica y cultural existente, asegurando la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos que allí se suscitan, para beneficio de la población local".

que permitan un adecuado cierre de brechas.

### **El caso específico del Departamento de Ucayali**

5. 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 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.

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.

### **Vulneración de las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones**

6. El artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en concordancia con el artículo 119 de la Constitución, establece que los Ministerios son los encargados de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. De igual manera, los Gobiernos Regionales y

los Gobiernos Locales, en el marco de sus funciones previstas en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, son los responsables de promover la adecuada prestación de los servicios públicos y el desarrollo integral sostenible de su circunscripción, conforme a sus respectivos planes concertados en armonía con las políticas y planes nacionales.

En esa misma línea, según la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Decreto Legislativo N° 1252), corresponde a los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinar las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, así como definir los objetivos a alcanzar respecto a dichas brechas mediante el establecimiento de metas e indicadores, de acuerdo con los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en la planificación estratégica<sup>6</sup>.

Asimismo, sobre la base del diagnóstico de brechas y objetivos establecidos, las entidades definen sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, debiendo considerarse para ello, la capacidad de gasto de capital y del gasto corriente para su operación y mantenimiento, así como la continuidad de las inversiones que se encuentran en ejecución.

Luego de ello, en el caso de los proyectos de inversión, se evalúa su viabilidad, para lo cual se desarrolla la fase de Formulación y Evaluación, como requisito previo a la fase de Ejecución. Después de contar con la declaración de viabilidad en el caso de los proyectos de inversión y de la aprobación en el caso de las Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Reposición y de Rehabilitación (IOARR), las inversiones ingresan a la fase de Ejecución del Ciclo de Inversión, que comprende la elaboración del expediente técnico o documento equivalente y la ejecución física de las inversiones. Cabe precisar que bajo el marco técnico normativo del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, se prevé que en la fase de Ejecución, la Unidad Ejecutora de Inversiones debe obtener la clasificación y certificación ambiental, así como las certificaciones sectoriales que correspondan, de acuerdo a la normativa de la materia; lo que implica que las inversiones en el marco del referido Sistema Nacional deben preservar las áreas naturales y arqueológicas de las zonas de influencia de la intervención, así como el medio ambiente.

En ese sentido, una vez culminada la ejecución física de las inversiones y habiéndose efectuado la recepción de los activos de acuerdo a la normativa de la materia, la Unidad Ejecutora de Inversiones realiza la entrega física de las mismas a la entidad titular de los activos o responsable de la provisión de los servicios en la fase de Funcionamiento.

Dicha fase de Funcionamiento comprende la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión y la provisión de los servicios implementados con dicha inversión. En esta fase las inversiones pueden ser objeto de evaluaciones ex post, así como la rendición de cuentas. La operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de las inversiones, así como la provisión de los servicios implementados con dichas inversiones, con base en las estimaciones realizadas en la fase de Formulación y Evaluación, se encuentra a cargo de la entidad titular de los activos o responsable de la provisión de los servicios. En ese sentido, es competencia de las entidades titulares determinar las acciones para el Funcionamiento de los activos generados con la inversión.

---

<sup>6</sup> De conformidad con lo establecidos en los artículos 3 y 4 del Decreto Legislativo N° 1252.

Por los motivos expuestos, se formula observación a la Autógrafa de Ley, debido a que las declaraciones de interés nacional y necesidad pública para la ejecución de inversiones de las entidades públicas del Sector, Gobierno Regional y Gobierno Local, aunque puedan ser consideradas como medidas meramente declarativas, no resultan consistentes con la estructura técnico-normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, el cual tiene por finalidad que el Estado, en sus tres niveles de Gobierno realice una programación multianual de sus inversiones consistente con los objetivos de la planificación estratégica y con la programación de su presupuesto, en el marco de un manejo sostenible de las finanzas públicas.

### **Inviabilidad técnica del Proyecto**

7. Sin perjuicio de lo anterior, en el año 2011 y en el marco del antiguo Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), PROVIAS NACIONAL inició la elaboración del Perfil del Proyecto denominado "Construcción de la carretera Binacional Pucallpa (Perú – Cruzeiro Do Sul (Brasil), tramo: Pucallpa – Frontera Brasil". No obstante, dicho proyecto fue declarado no viable por la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OGPP) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) advirtiendo que el tema fronterizo restringe la continuidad de la carretera y que el trazado propuesto por Perú no cuenta con la opinión favorable de Brasil, por lo que se rechaza el perfil del proyecto y a la fecha no se ha continuado más estudios al respecto, habiéndose desactivado el Perfil con código SNIP N° 226431.

La priorización de rutas y proyectos viales no debe ser una función política del Congreso de la República, sino que debe estar ajustada a un planeamiento estratégico, respetuoso de los derechos existentes y de las áreas protegidas de nuestro país. Por tanto, como un proyecto similar al planteado en la Autógrafa ya fue declarado inviable por las instancias técnicas competentes, no corresponde su aprobación, lo cual se pretende por vía legislativa.

### **Vulneración del principio de coherencia normativa**

8. Toda propuesta normativa debe guardar coherencia con el marco competencial y la naturaleza distinta de los niveles de gobierno. Al respecto, la Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional correspondiente al Expediente N° 047-2004-AI/TC señala que:

"El ordenamiento jurídico implica un conjunto de normas vigentes vistas en su ordenación formal y en su unidad de sentido.

Dentro de todo ordenamiento se supone que hay un conjunto de conexiones entre diferentes proposiciones jurídicas: más aún, lo jurídico deviene en una normatividad sistémica ya que las citadas conexiones constituyen una exigencia lógico-inmanente o lógico-natural del sentido mismo [...]."

En tal sentido, las propuestas normativas, aun siendo de naturaleza declarativa, deben guardar coherencia con el marco normativo vigente, o justificar adecuadamente la excepción al mismo, teniendo en cuenta la naturaleza de las entidades y respetando la rectoría de las instituciones sobre determinados sistemas.

Contrario a lo anterior, la Autógrafa ordena al Poder Ejecutivo, a través del MTC y el Ministerio de Relaciones Exteriores, a que establezca los mecanismos necesarios para

ayudar a la consecución de la Autógrafa, y encarga al Gobierno Regional de Ucayali las coordinaciones pertinentes para la integración sostenible multimodal entre la ciudad de Pucallpa y el Estado de Acre (Brasil). Con ello, vulnera el principio de coherencia normativa pues desconoce la rectoría del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza<sup>7</sup>, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, que es el único encargado de promover el desarrollo sostenible de los espacios de frontera, concertando la formulación de la política, estrategias y planes respectivos entre los sectores del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales involucrados, la sociedad civil y el sector privado. La Autógrafa de Ley ni siquiera justifica ni sustenta las razones para encargar al Gobierno Regional de Ucayali estas coordinaciones.

#### **Falta de justificación de la necesidad de las propuestas contenidas en la Autógrafa de Ley**

9. El artículo 2 de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 2 de su Reglamento precisa que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa con una explicación de los aspectos más relevantes. El artículo 3 del Reglamento señala que como parte del análisis costo beneficio se debe sustentar la necesidad de la norma, la que debe estar justificada por la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para su solución.

En ese mismo sentido, el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que 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, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

El Análisis Costo Beneficio (ACB) *“es el análisis del impacto social, económico, institucional, político y ambiental de la norma propuesta en el dictamen, cuando corresponda. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia”*<sup>8</sup>. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general<sup>9</sup>. En esa línea, el adecuado desarrollo del ACB debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral *“debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria”*<sup>10</sup>.

El análisis señalado es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, *“inflación legislativa”* o *“inflación normativa”*; que como bien ya ha señalado la doctrina, *“tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos,*

<sup>7</sup> Regulado en la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza.

<sup>8</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Manual de Técnica Legislativa / Manual de Redacción Parlamentaria. Aprobado por la Mesa Directiva 2020-2021, Lima, 2021, p. 91.

<sup>9</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

<sup>10</sup> Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"<sup>11</sup>.

En ese sentido, el dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley no contiene una adecuada fundamentación que permita advertir entre otros aspectos, el impacto social, económico, la finalidad pública que se persigue, así como la viabilidad ambiental y social para su aprobación. Específicamente, la iniciativa legislativa no desarrolla un análisis sobre el impacto ambiental que podría ocasionar la implementación de la integración multimodal en la biodiversidad biológica existente en la Amazonía, como es el caso del Parque Nacional Sierra Divisor, área natural protegida que abarca los Departamentos de Ucayali, Loreto, en la zona fronteriza con Brasil. Tampoco se ha evaluado el impacto sobre los bosques amazónicos y, particularmente, sobre las Áreas Nacionales Protegidas de esa región, así como tampoco se ha justificado que la propuesta normativa garantice la protección de dichas áreas.

Ello implica que el Estado abdique a su obligación de promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas, establecida en el artículo 68 de la Constitución.

En concordancia con dicho mandato constitucional, el artículo 1 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, establece que las Áreas Naturales Protegidas constituyen patrimonio de la Nación y como tal, tienen la condición de bien de dominio público, alcanzándoles las garantías de inalienabilidad e imprescriptibilidad que señala el artículo 73 de la Constitución, debiéndose mantener su condición natural a perpetuidad, pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos.

Asimismo, de la revisión del dictamen no se advierte cómo es que con dicha medida se lograría el bien común nacional, es decir, cómo es que la integración sostenible multimodal entre Pucallpa y el Estado de Acre incidirá en el desarrollo nacional y no sólo estaría contribuyendo al cumplimiento de los objetivos regionales.

### **Vulneración de normas presupuestarias**

10. Para la integración trasfronteriza mediante la conectividad multimodal en la Región Ucayali es necesario contar con los recursos económicos-financieros, por lo que la Autógrafa ocasionará mayores gastos para el Tesoro, que no han sido previstos para su financiamiento en el presente Año Fiscal, así como tampoco se ha evaluado su sostenibilidad para los subsiguientes años.

Lo anterior no ha sido materia de análisis en el dictamen de la propuesta legislativa, el cual era necesario a fin de cuantificar los costos, beneficios probables, los alcances, las implicancias y consecuencias, que permitan determinar la viabilidad de la emisión de la norma. Asimismo, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 06486/2020-CR tampoco cuenta con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados para su implementación durante el Año Fiscal 2021, que asegure su financiamiento, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Asimismo, no incluye una evaluación costo - beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

---

<sup>11</sup> GONZÁLEZ GÓMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa. p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La\\_importancia\\_de\\_la\\_t%C3%A9cnica\\_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

Es así que la Autógrafa de Ley vulnera la prohibición de iniciativa de gasto de los Congresistas de la República. Al respecto, el artículo 79 de la Constitución establece textualmente que *“Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto [...]”*

Además, en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República se prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público:

“Requisitos especiales

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:

[...]

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

[...]

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

a) No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público. Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto [...]

Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118, inciso 17, de la Constitución, que dispone que es competencia exclusiva del Presidente de la República *“administrar la hacienda pública”*.

Asimismo, el Tribunal Constitucional<sup>12</sup> ha señalado lo siguiente:

[...] el principio de separación de poderes, y la idea del control y balance entre estos, debe interpretarse a la luz del artículo 118, inciso 17 de la Constitución. Este asigna al presidente de la República la competencia para administrar la hacienda pública. Además, debe tomarse en cuenta el artículo 79, que establece la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público. Precisamente, nuestra Constitución contiene disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que demanden fondos del tesoro público sean acordes a las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria”.

---

<sup>12</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el expediente N° 016-2020-PI

Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general.

Por la misma razón, la Autógrafa viola las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31085, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, contraviniendo el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución, así como lo dispuesto en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

### Conclusión

11. La Autógrafa es altamente inviable en tanto que la ejecución de la integración sostenible multimodal entre Pucallpa y el Estado de Cruzeiro do Sul que plantea atentaría contra la Amazonía y vulneraría los derechos de los pueblos indígenas u originarios, además de facilitar el desarrollo de actividades nocivas para la sociedad. Asimismo, contraviene la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, que otorga competencias exclusivas al Ejecutivo para la planificación de la inversión pública, lo cual es peor considerando que plantea un proyecto similar a uno que ya fue descartado por las instancias del MTC. Por otro lado, va contra el principio de coherencia normativa, al desconocer la rectoría del Ministerio de Relaciones Exteriores respecto del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza. Además, no existe un análisis que justifique el desarrollo del proyecto, ni se ha evaluado el impacto ambiental que conllevaría. Finalmente, la Autógrafa viola disposiciones constitucionales presupuestarias, en tanto que tiene incidencia en el gasto público, que no ha sido evaluado por el Congreso.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



FRANCISCO RAFAEL SAGASTI  
HOCHHAUSLER  
Presidente de la República



VIOLETA BERMÚDEZ VALDIVIA  
Presidenta del Consejo de Ministros

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

*Ha dado la Ley siguiente:*



**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 ACRE, CRUZEIRO DO SUL, REPÚBLICA FEDERATIVA DE  
BRASIL**

**Artículo único. Declaración de necesidad pública e interés nacional**  
*Declárase de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre la ciudad de Pucallpa, departamento de Ucayali, República del Perú, y el estado de Acre, Cruzeiro do Sul, República Federativa de Brasil.*

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

**ÚNICA.** *El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores, establecerá los mecanismos necesarios para ayudar a la consecución de la presente ley. Encárgase al Gobierno Regional de Ucayali las coordinaciones pertinentes para la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento Ucayali, República del Perú, y el estado de Acre, Cruzeiro do Sul, República Federativa de Brasil.*

*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.*

*En Lima, a los cuatro días del mes de junio de dos mil veintiuno.*

MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN  
Presidenta a. i. del Congreso de la República

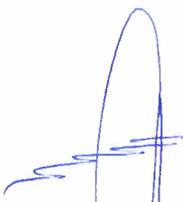
LUIS ANDRÉS ROEL ALVA  
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

**AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 22 junio de 2021

Pase a la Comisión de Transportes y comunicaciones, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.



.....  
YON JAVIER PÉREZ PAREDES  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA