PL 1715/2021-CR

– PUEBLOS ANDINOS, ...
– PRODUCCIÓN, MICRO Y .....

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
30 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma Hora 5:30p.

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

OFICIO Nº 166 -2023 –PR Lima, 30 de mayo de 2023

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que declara en emergencia a las especies ícticas nativas de la cuenca del lago Titicaca y sus lagunas altoandinas, y dispone su conservación. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. El artículo 1 declara en emergencia las especies ícticas nativas de la cuenca del lago Titicaca y sus lagunas altoandinas por el agotamiento de sus poblaciones naturales debido a la alta presión de la pesca y la pérdida o modificación de sus hábitats por causas naturales o antrópicas, y dispone su conservación.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. En relación con el artículo 1, es pertinente señalar que el marco normativo en materia pesquera prevé los siguientes grados de explotación de los recursos hidrobiológicos[2]: inexplotado, subexplotado, plenamente explotado y en recuperación. Cada estadio se sustenta en evidencias científicas disponibles y, en el caso de los recursos en recuperación, el Ministerio de la Producción (PRODUCE), previo informe del Instituto del Mar del Perú, efectúa dicha declaratoria cuando estos se encuentren afectados por el impacto de condiciones biológicas y oceanográficas adversas a su ecosistema, que pudieran poner en riesgo su sostenibilidad.

   En ese sentido, no existe la figura que "declare en emergencia las especies" como plantea la presente Autógrafa, ya que la actual clasificación de los recursos hidrobiológicos (a pesar de sus limitados alcances) brinda información sobre el estado de las pesquerías a fin que PRODUCE adopte las medidas necesarias en cada estadio, principalmente cuando la actividad pesquera haya excedido la capacidad natural de recuperación de una determinada población.

   En relación con las prohibiciones de extracción, acopio o almacenaje, transporte, procesamiento, comercialización y uso planteadas en los numerales 3.1 y 3.2 del artículo 3 de la Autógrafa, nuestro ordenamiento jurídico vigente prevé igual prohibición en el numeral 4.4 del artículo 4 del Reglamento de Ordenamiento Pesquero y Acuícola para la Cuenca del Lago Titicaca[3] respecto a la conservación de

1 Sobre la base del Informe N° 00306-2023-MINAM/SG/OGAJ, Informe N° 0030-2023-EF/46 01 e Informe N° 645-2023-PRODUCE/OGAJ.

2 Artículos 8 y 9 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo Nº 012-2001-PE.

3 Aprobado por el Decreto Supremo N° 023-2008-PRODUCE.

los recursos hidrobiológicos y del medio ambiente (inclusive en dicha norma figura la mención a los nombres científicos de las especies). Cabe tener en cuenta que, los Reglamentos de Ordenamiento Pesquero son aprobados por PRODUCE, y constituyen instrumentos de gestión, ordenamiento y promoción de la pesquería y la acuicultura que contemplan medidas para la conservación de las especies involucradas.

Respecto a la excepción propuesta en el numeral 3.3 de la Autógrafa sobre los alcances de la prohibición de los recursos hidrobiológicos procedentes de la acuicultura y la pesca artesanal, en el caso de esta última, no se ha tomado en cuenta que esta actividad pesquera ejerce una presión excesiva sobre los recursos acuáticos. Ello podría generar la sobreexplotación y el agotamiento de las poblaciones de peces, lo que aunado a las malas prácticas pesqueras puede tener efectos negativos en el entorno natural y sus componentes.

Sin perjuicio de lo señalado, es pertinente indicar que, en el presente caso, a pesar de sus alcances, la Autógrafa no prevé algún artículo vinculado a la necesidad de contar con una lista oficial de especies acuáticas o hidrobiológicas amenazadas. A pesar de los esfuerzos realizados, nuestro país no cuenta con dicha lista oficial, la cual constituiría una herramienta vital para la adopción de medidas específicas para la conservación, gestión e investigación de estas especies (incluyendo su entorno), lo que cobra mayor relevancia frente a los serios impactos que las actividades antropogénicas y el cambio climático estarían provocando en los ecosistemas acuáticos y sus componentes.

La elaboración de las listas oficiales de especies amenazadas por parte de la autoridad sectorial competente debe verse acompañada de procesos basados en el intercambio de información científica, con participación de investigadores e instituciones científicas involucradas en la conservación de la fauna en el ámbito nacional, donde se evalúan criterios, categorías y el riesgo de extinción de las diferentes especies, clasificándolas de acuerdo a su grado de amenaza.

Dicho listado es una herramienta vital para fijar prioridades de conservación de las especies involucradas, el cual podría ser empleado para priorizar acciones orientadas a:

- Identificar especies y hábitats prioritarios, proporcionando una forma directa para detectar las necesidades de conservación en los procesos de toma de decisiones al proveer una gran cantidad de información útil sobre las especies.
- Identificar vacíos de conocimiento y orientar la investigación científica.
- Ayudar en la identificación y planificación de sitios prioritarios para la conservación.
- Proveer información para educación y sensibilización.
- Ayudar en la asignación de recursos para la conservación de las especies.

Además, la relevancia de contar con listas de especies amenazadas, específicamente para especies acuáticas, ha sido recogida en la Recomendación 60.2 del Plan de Acción para la implementación de las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú[4], en el marco del proceso de integración a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, el cual

4 Aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2017-MINAM.

dispone: *"Establecer listados de especies amenazadas y vulnerables, así como las vedas necesarias para su supervivencia, particularmente en la Amazonía. Desarrollar planes específicos de extracción respecto de las especies ornamentales", y contempla como estrategia a mediano plazo "identificar especies hidrobiológicas marinas y continentales, que podrían encontrarse afectadas en su stock poblacional, en base a los criterios armonizados".*

En este contexto, se justifica la pertinencia de contar con un listado de especies acuáticas amenazadas, de forma que se pueda identificar aquellos grupos de organismos que, debido a su estatus de conservación, requieran una intervención prioritaria para garantizar su protección y sostenibilidad.

3. El ámbito geográfico de la Autógrafa de Ley debe ser precisado, ya que la cuenca del Lago Titicaca abarca parte del territorio del Estado Plurinacional de Bolivia.

   La creación de reservas ícticas solo solucionaría en parte el problema de disminución de las poblaciones de especies nativas de peces de la cuenca del Lago Titicaca, debiendo ser complementada con acciones para fortalecer las acciones de supervisión, control y vigilancia.

   La trucha marrón y la trucha de arroyo no constituyen parte de la fauna íctica nativa de la cuenca del Lago Titicaca.

   Las malas prácticas de pesca que se aplican en la cuenca del Lago Titicaca es uno de los principales factores que han determinado la merma poblacional de los peces nativos.

4. Sobre el particular, es de verse que el Reglamento de Ordenamiento Pesquero y Acuícola para la cuenca del Lago Titicaca (ROP del Titicaca), aprobado por el Decreto Supremo N° 023-2008-PRODUCE, en el numeral 4.4. de su artículo 4 establece lo siguiente:

   Con fines de conservación, queda prohibida la extracción, acopio o almacenaje, transporte, procesamiento, comercialización y uso de recursos hidrobiológicos en cualquier estadio de desarrollo, que pertenezcan a las especies siguientes:
   1. Trichomycterus rivulatus "suche"
   2. Trichomycterus dispar "mauri"
   3. Orestias pentlandii "boga"
   4. Salmo fontinalis "trucha de arroyo"
   5. Salmo trutta fario "trucha marrón"

   Asimismo, se incluye en esta prohibición a todas las especies del género Orestias existentes en la cuenca del Lago Titicaca, a excepción de Orestias luteus "carachi amarillo", Orestias agassii "carachi negro" y las especies de Orestias del "complejo ispi" o "ispi".

   Estando a ello, se verifica que el régimen de prohibiciones contenido en las disposiciones de la Autógrafa de Ley ya se encuentra previstas en el ROP del Titicaca; siendo que, por el principio de separación de poderes, previsto en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, existen materias que, en razón a su especialidad, necesariamente deben estar previstas a nivel reglamentario bajo la competencia del Poder Ejecutivo, como de hecho ocurren el presente caso.

De otro lado, la dinamicidad de la pesca demanda un manejo adaptativo que dé respuestas regulatorias rápidas frente a las vicisitudes de las pesquerías y a nivel de normas reglamentarias, con la celeridad que permita el manejo responsable de los recursos, sin que se pase por los procesos legislativos que por lo general demoran mucho más tiempo.

En ese sentido, el manejo adaptativo es un instrumento crítico en favor de la Administración para poder adoptar medidas regulatorias relativas a cada realidad geográfica y ambiental con la mayor suficiencia técnica, ágil y reparando en cuestiones que van también más allá de lo técnico, como lo son por ejemplo los factores sociales y económicos; ello, con el fin de solucionar problemáticas que, de no encontrar pronta respuesta por parte de la Administración, implicaría costos sociales, económicos y humanos muy severos, situación que es inadmisible. En ese sentido, los términos de la Autógrafa de Ley, al establecer a rango legal el régimen de prohibiciones antes señalado, restringiría el ámbito competencial del Ejecutivo para solucionar problemáticas y dar pronta atención en favor de la población en la localidad donde se sitúa el Lago Titicaca.

Así, el régimen de actividades prohibidas desarrollado en el artículo 3 de la Autógrafa de Ley, tal como está redactado, propone una prohibición absoluta de la actividad de extracción, acopio o almacenaje, transporte, procesamiento y comercialización y uso de ciertas especies hidrobiológicas, pues no contempla la posibilidad de establecer medidas de conservación de naturaleza temporal, como de hecho PRODUCE, a nivel reglamentario, establece en la gran mayoría de casos, en aras de proteger la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos.

Estando a lo anterior, es recomendable contar con disposiciones que, de implementar un régimen de interdicciones actividades extractivas y otras asociadas a las pesquerías, estas sean de naturaleza temporal, hasta que el recurso se recupere y su aprovechamiento sea nuevamente posible, con lo cual se mitigaría el efecto tan gravoso que supone una prohibición absoluta.

Del mismo modo, existe indefinición en cuanto al término "zonas ribereñas", pues no queda claro si se refiere a la zona literal de los cuerpos de agua que se encuentran al interior de la cuenca del Lago Titicaca, o al propio lago como tal. Además, debe tenerse en cuenta que, en referencia al artículo 2 que dispone la obligación de PRODUCE de dictar las normas para la creación reservas ícticas en las zonas ribereñas; debe tenerse en cuenta que la creación de dichas zonas no constituye per se una mejora que suponga un cambio o mejora en las prácticas de pesca que realizan los pescadores artesanales; pues solo supondría una solución parcial, por lo que, dicha actividad debe ser complementada con acciones para fortalecer las acciones de supervisión, control y vigilancia; lo que equivaldría a elevar la probabilidad de detección al efecto de disuadir la comisión de actividades al margen de la ley.

Sobre este punto, el ROP del Titicaca, señala en su artículo 4 que es el Gobierno Regional de Puno quien "(...) a través de su dependencia con competencia pesquera y acuícola, basada en los estudios del IMARPE u otras instituciones de investigación, propone al Ministerio de la Producción las zonas y temporadas de pesca, las épocas de veda, las cuotas de captura por especie así como las zonas de reserva, de igual modo las áreas con aptitud acuícola, y la deshabilitación de áreas que presenten conflictos con otras actividades."

Bajo dicho alcance, deben destacarse las competencias del Gobierno Regional de

Puno, protagónico en cuanto refiere a la iniciativa para poder sobrellevar la problemática asociada a los recursos hidrobiológicos y al ambiente en dicha localidad; por lo que, lo dispuesto por la Primera Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley, al hacer referencia a las acciones de coordinación con el Gobierno Regional de Puno (entre otros), no es concordante con las funciones del Gobierno Regional.

5. Finalmente, la propuesta dispone prohibiciones a diferentes actividades económicas sin precisar una fecha de finalización, lo que ocasionaría que estas sean aplicadas de forma permanente. De esta manera, se considera que la medida podría ser desproporcionada, ya que esta debería estar vigente solamente hasta que se recuperen los ecosistemas. Una vez solucionado los problemas relativos al agotamiento de recursos o la modificación de hábitats, deberían reactivarse las aludidas actividades económicas.

   Mantener por más tiempo del necesario las prohibiciones ocasionaría una asignación ineficiente de recursos y, en consecuencia, que se impongan mayores costos a los agentes económicos que realizan las actividades de extracción, acopio o almacenaje, transporte, procesamiento, comercialización y el uso de determinados recursos hidrobiológicos. Lo anterior podría redundar en la salida del mercado de estos agentes y/o en menores ingresos para las familias que dependen de dichas actividades.

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

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

VICENTE ROMERO FERNANDEZ
Ministro del Interior
Encargado del Despacho de la Presidencia
del Consejo de Ministros

Proyectos de Ley: 1715/2021-GR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **31** de **mayo** del **2023**

Pase a las comisiones de:

-PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA; y,

-PRODUCCIÓN, MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS.

Con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA A LAS ESPECIES ÍCTICAS NATIVAS DE LA CUENCA DEL LAGO TITICACA Y SUS LAGUNAS ALTOANDINAS, Y DISPONE SU CONSERVACIÓN

Artículo 1. Declaración de emergencia

Se declara en emergencia a las especies ícticas nativas de la cuenca del lago Titicaca y sus lagunas altoandinas por el agotamiento de sus poblaciones naturales debido a la alta presión de la pesca y la pérdida o modificación de sus hábitats por causas naturales o antrópicas, y dispone su conservación.

Artículo 2. Reservas ícticas en las zonas ribereñas de la cuenca del lago Titicaca y sus lagunas altoandinas

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de la Producción, de conformidad con sus atribuciones y competencias, realiza los estudios correspondientes y dicta las normas pertinentes para la creación de reservas ícticas en las zonas ribereñas de la cuenca del lago Titicaca y sus lagunas altoandinas para la conservación y el aprovechamiento sostenible de las diferentes especies ícticas que habitan en ellos.

Artículo 3. Prohibición de extracción, acopio o almacenaje, transporte, procesamiento, comercialización y uso

3.1. Se prohíbe la extracción, acopio o almacenaje, transporte, procesamiento, comercialización y uso de recursos hidrobiológicos de las siguientes especies:

a) Suche.

b) Boga.

c) Mauri.

d) Trucha de arroyo.

e) Trucha marrón.

3.2. Asimismo, todas las especies del género Orestias existentes en la cuenca del lago Titicaca, a excepción de Orestias luteus (carachi amarillo), Orestias agassii (carachi negro) y las especies de Orestias del complejo ispi o ispi.

3.3. Se exceptúa de los alcances de esta prohibición detallada todos los recursos hidrobiológicos que provengan de la acuicultura y la pesca artesanal.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Autoridades competentes

El Ministerio de la Producción, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Gobierno Regional de Puno, de conformidad con sus atribuciones y competencias, realizan acciones de coordinación con la Autoridad Binacional Autónoma de la Cuenca del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar Coipasa (ATL), para enfatizar la investigación científica y las acciones de protección de las especies ícticas nativas de la cuenca del lago Titicaca y sus lagunas altoandinas; asimismo, adoptan medidas específicas para el cumplimiento de la presente ley.

SEGUNDA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, dentro del plazo de 60 días hábiles posteriores a la entrada en vigor de la presente ley, aprueba su reglamento para su adecuada implementación.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los nueve días del mes de mayo de dos mil veintitrés.

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA