Proyecto de Ley N° 5666/2023-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
07 AGO. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 2:00pm

"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo".

PROYECTO DE LEY PARA LA DEFENSA DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS MARINO-COSTERAS.

*El Congresista de la República, LUIS ROBERTO KAMICHE MORANTE, integrante del Grupo Parlamentario **"Cambio Democrático – Juntos por el Perú"**, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establece el inciso 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto:*

LEY PARA LA DEFENSA DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS MARINO-COSTERAS

Artículo 1.- Objeto de la ley.

La presente ley tiene por objeto fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Naturales protegidas por el Estado (SINANPE).

Artículo 2.- Modificación del artículo 5 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Modifícase el artículo 5 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, en los siguientes términos:

*"**Artículo 5.-** El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, 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. Cualquier transferencia de derechos a terceros por parte de un poblador de un Área Natural Protegida, deberá ser previamente notificada a la Jefatura del Área. En caso de transferencia del derecho de propiedad, el Estado podrá ejercer el derecho de retracto conforme al Código Civil.*

Los títulos habilitantes para el aprovechamiento de recursos naturales otorgados antes del establecimiento de un área natural protegida tienen la condición de derecho adquirido, solo cuando otorguen derechos sobre un área geográfica delimitada expresamente en dicho título habilitante y que se superponga con el área natural protegida."

Artículo 3.- Modificación del numeral 101.2 del artículo 101 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Modifícase el numeral 101.2 del artículo 101 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en los siguientes términos:

*"**Artículo 101.- De los ecosistemas marinos y costeros.***

(...)

101.2 El Estado, respecto de las zonas marinas y costeras, es responsable de:

(...)

*b. Promover el establecimiento de áreas naturales protegidas con alto potencial de diversidad biológica y servicios **ambientales para la población. Al interior de las áreas naturales protegidas, marinas o continentales, se encuentra prohibida la pesca de mayor escala, cualquiera sea su categoría y/o zonificación.***

(...)."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. - Adecuación reglamentaria.

En un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario después publicada la presente Ley, el Poder Ejecutivo tiene la obligación de realizar las adecuaciones al reglamento de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas y otras disposiciones reglamentarias en materia de áreas naturales protegidas en el marco de lo establecido en esta Ley, sin que esto afecte la vigencia de dichas disposiciones.

Segunda. - Sobre las acciones de fiscalización dentro de las Áreas Naturales Protegidas, marinas y continentales.

En un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, el Ministerio de la Producción y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, en el ámbito de sus competencias, deben realizar de manera permanente acciones de fiscalización a fin de evitar que se realice pesca de mayor escala dentro de las Áreas Naturales Protegidas, marinas o continentales.

Lima, 31 de julio de 2023.

EDGARD REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

ISABEL CORTEZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

LUIS ROBERTO KAMICHE MORANTE
Congresista de la República

Hamlet Echevarría R.

Arq. NEVES ESMERALDA LIMACHI QUISPE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. MARCO NORMATIVO.

- *Constitución Política del Perú.*
- *Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.*
- *Ley 28611, Ley General del Ambiente.*
- *Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca.*
- *Decreto Legislativo 1195, Ley General de Acuicultura.*
- *Decreto Supremo 012-2001-PE, reglamento de la Ley General de Pesca.*
- *Decreto Supremo 038-2001-AG, reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.*
- *Decreto Supremo 042-2005-EM, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos.*
- *Decreto Supremo 009-2014-MINAM, que aprueba la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica al 2021 y su Plan de Acción 2014-2018.*
- *Decreto Supremo 003-2016- PRODUCE, reglamento de la Ley General de Acuicultura.*
- *Decreto Supremo 023-2021-MINAM, que aprueba la Política Nacional del Ambiente al 2030.*
- *Resolución legislativa 26468, aprueban Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste.*
- *Directiva 006-2021-SERNANP/DGANP, Directiva General para el aprovechamiento de recursos forestales, flora y fauna silvestre en áreas naturales protegidas del SINANPE.*

II. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA.

El objeto de la presente propuesta de Ley es fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SINANPE para una mejor protección de aquellas de ámbito marino. Para dicho propósito, se propone la modificación del artículo 5 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas y del numeral 101.2 artículo 101 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente.

A continuación, se explican los aspectos que la presente propuesta de ley busca modificar respecto a fortalecer la conservación de las áreas naturales protegidas marino-costeras.

2.1. Importancia de las Áreas Naturales Protegidas Marinas.

Actualmente, existe una crisis mundial de pérdida de biodiversidad que es el resultado de las actividades humanas que han conllevado a la sobreexplotación, la modificación de los hábitats y el cambio climático[1]. En Perú, la degradación del capital natural de la nación ha conllevado

[1] Gonzáles, A. Documento Técnico para sustentar la Exclusión de la Pesca Industrial en la propuesta de Área Protegida Banco de Máncora

a la afectación de los medios de vida de la población. El capital natural es la fuente, a partir de la cual, la población desarrolla sus actividades económicas[2], además de ser fuente de otros servicios que proveen los ecosistemas.

En este contexto, las áreas naturales protegidas, incluidas las de ámbito marino, son una herramienta legal para administrar y conservar la riqueza natural de una nación. Esta herramienta está reconocida en la Constitución Política del Perú, que en su artículo 68 establece la obligación del Estado de "promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas". Esta obligación está estrechamente ligada al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, reconocido en el artículo 2, inc. 2. Como vemos, nuestra carta magna reconoce la importancia del ambiente para el ser humano y demás especies de su entorno, por lo que tiene la obligación de efectivizar la plena vigencia del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y prever los mecanismos de su garantía y defensa en caso de transgresión. Asimismo, el Tribunal Constitucional señala que esta obligación alcanza a que el Estado promueva las políticas adecuadas para el aprovechamiento razonable y sostenible de los recursos naturales, ya que dicho aprovechamiento es una manifestación concreta del derecho fundamental antes mencionado[3].

En ese sentido, cuando la Constitución establece la obligación del Estado de proteger las áreas naturales protegidas, lo hace teniendo en cuenta su vinculación con el derecho fundamental de toda persona a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y que esta herramienta es la más efectiva para proteger el patrimonio natural marino de la nación, especialmente cuando establece las restricciones necesarias para la efectiva conservación de ecosistemas, como se señalará en las secciones a continuación. Esto es de vital importancia, si consideramos que el Perú es un país megadiverso que posee 71.8% de muestras representativas de las zonas de vida del planeta, cuya protección es objetivo del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)[4], que a la fecha está conformado por 76 áreas naturales protegidas (ANP), incluidas 5 de ámbito marino o marino-costero.

A nivel mundial, las áreas marinas protegidas (AMP) representan la herramienta legal más utilizada en la planificación espacial marina para mitigar los impactos humanos en los ecosistemas marinos[5] y se utilizan cada vez más en su gestión, estableciendo varios objetivos

---

[2] Política Nacional del Ambiente al 2030, pg. 8.
[3] Sentencia del Tribunal Constitucional 00012-209-AI. Fundamentos 13 y 14.
[4] Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, pg. 22.
[5] LUBCHENCO, Jane y GRORUD-COLVERT, Kirsten (2015). "Making waves: The science and politics of ocean protection". Science, 350.

internacionales para alentar su establecimiento[6], entre ellos, conservar la diversidad biológica marina, restaurar las poblaciones de peces y salvaguardar la integridad de los ecosistemas[7].

Una definición precisa de las áreas marinas protegidas es la establecida en la 7° reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica, en la que el grupo especial de expertos técnicos las definió como todas aquellas zonas definidas dentro del medio marino o contigua al mismo, junto con las aguas que le cubren y la flora, fauna y rasgos históricos y culturales asociados, que ha sido reservada por acto legislativo o por otros medios efectivos, incluso la costumbre, para que su diversidad biológica marina y/o costera goce de un nivel de protección superior al de su entorno.

Las áreas marinas protegidas son la herramienta más efectiva para proteger la biodiversidad y restaurar los servicios que proveen mediante el limitar las actividades humanas extractivas y destructivas. Especialmente, aquellas AMP que son de protección total, de no extracción (Sala & Giakoumi 2018)8. Este tipo de AMP pueden, en promedio, aumentar la biomasa total de peces en más del 600%, el tamaño de los organismos en más del 25% y la riqueza de especies en más del 20% en relación con las áreas cercanas no protegidas (Lester et al. 2009; Sala & Giakoumi 2018)9. En particular, la protección que ofrecen las reservas marinas de protección total también ayuda a restaurar la complejidad de los ecosistemas, haciéndolos más resilientes al cambio climático que aquellas áreas que están desprotegidas.

En virtud de su importancia, el reglamento de la Ley de Áreas Naturales protegidas (aprobado por Decreto Supremo 038-2001-AG) señala que el Estado "promueve el establecimiento de Areas Naturales Protegidas del SINANPE en el ámbito marino y marino-costero, con el propósito principal de conservar la diversidad biológica marina y costera" (artículo 65).

El marco jurídico nacional no es el único que reconoce la importancia de las áreas naturales protegidas marinas como una herramienta que enfrenta la pérdida de biodiversidad, sino que forma parte de un consenso en la comunidad internacional de promover esta herramienta de conservación en base a principios sustentados en información científica, como se verá más adelante.

2.2. Necesidad de prohibir la pesca industrial (de mayor escala) en las AMP.

El Estado peruano es parte del "Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste" desde el año 1995. El artículo V, inciso e) de este tratado internacional establece que el Perú como Estado parte debe establecer una gestión integrada, que incluye prohibir cualquier actividad que pueda causar efectos adversos

---

[6] BOONZAIER, Leo y PAULY, Daniel (2016). "Marine protection targets: An updated assessment of global progress". Oryx, 50

[7] LESTER, Sarah y HALPERN, Benjamin (2008). "Biological responses in marine no-take reserves versus partially protected areas". Marine Ecology Progress Series 367.

[8] Citado en Gonzáles, A. Documento Técnico para sustentar la exclusión de la Pesca Industrial en la propuesta de Área Natural Protegida Banco de Máncora.

[9] idem

sobre las especies, ecosistemas o procesos biológicos que protegen tales áreas, así como su carácter de patrimonio nacional, científico, ecológico, económico, histórico, cultural, arqueológico o turístico.

Se debe tener en consideración que se trata de un tratado en materia de derechos humanos, ya que está vinculado con el derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. Como se señaló líneas arriba, las AMP son la herramienta más efectiva para proteger la biodiversidad y restaurar los servicios que proveen los ecosistemas marinos, sin embargo este objetivo se ve seriamente amenazado cuando dentro de las mismas se permiten actividades extractivas de mayor escala (industriales).

En el caso de las AMP que permiten una parte o gran cantidad de pesca, llamadas también áreas parcialmente protegidas, Gonzáles señala que, a diferencia de las AMP de protección total, estas no brindan los mismos beneficios de biodiversidad y conservación que las áreas totalmente protegidas. Las AMP parcialmente protegidas, normalmente, ni si quiera duplican la biomasa de peces y dejan a muchas especies vulnerables en riesgo continuo, señala la especialista. En ese sentido, las AMP no deben incluir actividades de pesca industrial, incluyendo las áreas mínimamente protegidas, ya que dada las características de la pesca de mayor escala (embarcaciones motorizadas, de mayor capacidad de captura/viaje >50 kg y el uso de artes de pesca que remolcan el lecho marino o lo hacen a través de la columna de agua – especialmente el arrastre, el cerco y el palangre grande) no son compatibles con la conservación de la naturaleza. Es más, se señala que, a nivel mundial, se ha reconocido que una de las formas más intransigentes de fracaso en la gestión de áreas naturales protegidas, mayormente en países en vías de desarrollo, son políticas que permiten la degradación a través de la autorización legal de un aumento en el número magnitud o extensión de las actividades humanas dentro de un área protegida (Watson et al. 2014).

De acuerdo a la referida autora, expertos han sugerido que las AMP parcialmente protegidas no deberían ser consideradas AMPs, por lo cual éstas no deberían ser incluidas dentro de la meta '30x30' ni los otros objetivos internacionales propuesto por las Naciones Unidas (Sala et al. 2018)[10]. En especial la explotación industrial en las AMP va en contra de los objetivos globales de conservación de la biodiversidad[11].

En la misma línea, en noviembre del 2020 en el Congreso Mundial de la Naturaleza de la Unión Internacional Para la Conservación de la Naturaleza (UICN), celebrado en Marsella, se aprobó una moción en la que se estableció que los países no deben de permitir la pesca industrial en las áreas marinas protegidas, dado que dicha actividad no es compatible con los objetivos de conservación y gestión de estas (UICN, 2020)12. Cabe precisar que, si bien estas decisiones no

---

[10] Citado en Gonzáles, A. Documento Técnico para sustentar la exclusión de la Pesca Industrial en la propuesta de Área Natural Protegida Banco de Máncora

[11] Gonzáles, A. Op. Cit.

[12] UICN (2020) Guidance document 066 - Guidance to identify industrial fishing incompatible with protected areas. https://www.iucncongress2020.org/motion/066

son vinculantes, son disposiciones que por Derecho consuetudinario tienden a ser tomadas en cuenta, más a un considerando que el Perú es miembro de aquella organización. Esta es además práctica común en la comunidad internacional cuando se crea un área protegida, incluida Sudamérica, como se aprecia en los siguientes ejemplos:

- *Ecuador tiene como su principal área marina protegida a la Reserva de Galápagos. Según el artículo 58 de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos, en esta área se encuentra prohibida la pesca industrial, permitiéndose únicamente la pesca artesanal local. Para el desarrollo de esta última, la normativa prevé pautas relativas a las autorizaciones de pesca, registro de embarcaciones, clases de pesca artesanal, calendario pesquero, artes de pesca, volúmenes de pesca, etc. Esta prohibición de la pesca industrial ha sido ratificada por la Corte Constitucional de Ecuador, en el caso N° 025-2001-TC, Resolución N° 186, en el que un grupo de empresarios presentaron una demanda de inconstitucionalidad contra dicha medida, ratificando el máximo intérprete de la constitución que la prohibición resultaba una medida constitucional y legal. La Corte Constitucional tuvo como fundamento que dicha restricción es conforme al concepto del régimen especial insular, reconocido por la Constitución Política de Ecuador, debido a que la Reserva Marina ha sido caracterizada jurídicamente como zona marina especialmente sensible, área marina de protección especial; y, parte de ella, como el primer santuario de tiburones del país.*
- *Otro país de la región que prohíbe la pesca industrial dentro de las áreas marinas protegidas es Colombia. Por ejemplo, mediante la Resolución 1908 del 14 de setiembre del 2017, el Estado prohibió que se realice pesca industrial dentro del Santuario de Fauna y Flora Malpelo, únicamente se permite la pesca artesanal.*
- *En el caso chileno, se prohíbe la pesca de mayor escala en los parques marinos, que son las áreas marinas protegidas que de acuerdo a su legislación están destinadas a preservar unidades ecológicas de interés para la ciencia y cautelares áreas que aseguren la mantención y diversidad de especies hidrobiológicas, como también aquellas asociadas a su hábitat (Ley general de pesca y acuicultura, 18.892, artículo 3). En el año 2016 este país estableció el Parque Marino "Nasca-Desventuradas" que protege la porción de la cordillera submarina de Nasca que corresponde a su dominio marítimo, y cuya porción peruana corresponde a la Reserva Nacional Dorsal de Nasca.*
- *Asimismo, la postura asumida por la UICN se encuentra alineada a la normativa nacional del país en asuntos relativos a la conservación de áreas naturales protegidas. Así tenemos que el artículo 112 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas,*

señala que se encuentra prohibida la extracción de pesca de mayor escala[13] o industrial al interior de las áreas naturales protegidas.

Esto ha sido señalado también por SERNANP hace poco a través de la Resolución Presidencial N° 198-2021-SERNANP que aprueba la Directiva 006-2021-SERNANP/DGANP, Directiva General para el aprovechamiento de recursos forestales, flora y fauna silvestre en áreas naturales protegidas del SINANPE. El numeral 6.2 del artículo 6 de esa directiva prescribe que "está prohibida la extracción de mayor escala de recursos hidrobiológicos, ya sea marina o continental dentro de las Áreas Naturales Protegidas, cualquiera sea su nivel". Sin embargo, al estar recogida en normas reglamentarias que no tienen rango de ley, está prohibición ha sido vulnerada (y podría volver a serlo en el futuro) con base en una aplicación antitécnica del principio de especialidad, poniendo en riesgo los objetos de conservación del área protegida, lo que a su vez contraviene las obligaciones internacionales asumidas por el país en el "Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste".

Nos referimos al establecimiento de la Reserva Nacional (RN) Dorsal de Nasca, mediante Decreto Supremo 008-2021-MINAM, cuyo artículo 5 establece que, en la Zona de Aprovechamiento Directo14, se permite el desarrollo, entre otros, de las actividades extractivas de recursos hidrobiológicos con embarcaciones de mayor escala, en clara contravención del citado artículo 112 del reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. Por ello, a pesar de que el 7.8% del mar peruano es parte de un área marina protegida, de acuerdo con la evaluación de Gonzáles, menos del 1% de estas áreas están totalmente protegidas de las pesquerías. Adicionalmente, el factor de que en la RN Dorsal de Nazca se permita la pesca de mayor escala hace que, a nivel internacional, no se considere como un área natural protegida y esto socava el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano[15].

Resulta imperativo dar fuerza de ley a la prohibición de la pesca industrial en áreas naturales protegidas marinas, para lo que la presente iniciativa legislativa propone modificar el numeral 101.2 del artículo 101 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente y así prohibir y sancionar la pesca industrial al interior de las áreas naturales protegidas, para dar estricto

---

[13] El artículo 20 del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, clasifica la extracción comercial de recursos hidrobiológicos en artesanal, de menor escala y de mayor escala (o industrial) . Respecto a esta última, la define como aquella actividad realizada con embarcaciones mayores de pesca.

[14] El artículo 5 del Decreto Supremo N° 008- 2021-MINAM que establece la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, en cuanto a su zonificación, prescribe que el área marina protegida comprende una zonificación vertical provisional, que consiste en dos zonas: Zona de Aprovechamiento Directo desde 0 hasta 1000 m y una Zona de Protección Estricta de 1000 a 4000 m de profundidad, respectivamente, así como el suelo, considerando la naturaleza tridimensional del océano, la dinámica oceanográfica de la columna de agua, los ecosistemas marinos y las actividades presentes.

15 Gonzáles, A. Documento Técnico para sustentar la exclusión de la Pesca Industrial en la propuesta de Área Natural Protegida Banco de Máncora.

cumplimiento al principio de legalidad y al mandato constitucional de promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

2.3. Necesidad de precisar los alcances del artículo 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

El artículo 5 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas señala que "el ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, 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 (...).". Asimismo, el segundo párrafo del artículo 54° del Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada dispone que "(...). El establecimiento de áreas naturales protegidas no tiene efectos retroactivos ni afecta los derechos adquiridos con anterioridad a la creación de las mismas."

Las normas citadas disponen que se deben respetar los "derechos reales adquiridos" con anterioridad al establecimiento de un área natural protegida; sin embargo, ni el marco jurídico vigente en materia de área natural protegida ni la doctrina autorizada sobre la materia[16], desarrollan el concepto ni alcances de los derechos adquiridos dentro de las áreas naturales protegidas, vacío legal que a través del presente proyecto de ley se busca cubrir.

Un título habilitante, es un documento emitido por la Administración Pública que otorga a los ciudadanos el derecho a realizar una determinada actividad como, por ejemplo, puede ser la extracción de recursos naturales. Los títulos habilitantes son licencias, autorizaciones, permisos, registros, certificaciones y concesiones. Estos pueden ser generados a través de actos administrativos o contratos, según corresponda[17].

Surge entonces una interrogante ¿qué títulos habilitantes para aprovechamiento de recursos naturales son considerados derechos reales adquiridos para efectos del artículo 5?

Este vacío legal viene ocasionando una aplicación antojadiza y arbitraria de la ley, afectando de esta manera los objetivos de las áreas protegidas. Así tenemos que por ejemplo el Servicio de la Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP, mediante Informe N° 546-2020-SERNANP-DGANP, respecto a los derechos adquiridos en la Reserva Nacional de Paracas señala que:

"Los derechos preexistentes a la creación de un área natural protegida se acreditan con los títulos habilitantes (contratos, autorizaciones, concesiones, etc.) otorgados antes de su establecimiento. Para el caso de actividades de pesca que se desarrollaron antes de la creación

---

[16] DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge (2018). "El Régimen de las Áreas Naturales Protegidas en Perú". *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*. España y HUAPAYA TAPIA, Ramón (2018). "La Técnica de los Informes Vinculantes para la Protección de las Áreas Naturales Protegidas en el Derecho Peruano". *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*. España.

[17] GUZMÁN NAPURÍ, Christian (2009). *Los principios generales del Derecho Administrativo*. Ius Et Veritas, N° 38. Lima.

del ANP, los títulos habilitantes se acreditan en el expediente de su creación, lo cual se denota en sus respectivos Planes Maestros donde se evidencia la permanencia de la actividad a lo largo del tiempo. En ese sentido, durante el proceso de establecimiento de la Reserva Nacional de Paracas, en lo que respecta al desarrollo de actividades pesqueras, solo se identificó a la pesca artesanal, como actividad que se ejecutaba de manera permanente (...)."

Es decir, en el caso de la RN de Paracas, para reconocer el derecho adquirido SERNANP valoró no solo la existencia de un título habilitante, sino la permanencia de la actividad en el tiempo dentro del área. Sin embargo, este criterio no ha sido utilizado en otros casos, como el decreto supremo de establecimiento de la RN Dorsal de Nasca, cuya única disposición complementaria final solo se refiere a "los permisos de pesca otorgados de manera previa al establecimiento" sin verificación actividades previas en el área. Esto es especialmente relevante en el caso de áreas naturales protegidas de ámbito marino, donde una de las principales actividades económicas es la pesquera. El principal título habilitante para realizar actividades extractivas de recursos hidrobiológicos es el permiso de pesca que recae sobre las embarcaciones. ¿Es un permiso de pesca un derecho adquirido que pueda afectarse con la creación de un área natural protegida?

Consideramos que en el caso de los permisos de pesca no existe un derecho preexistente que se vea afectado por la creación de un ANP. Ello debido a que el permiso de pesca no otorga derechos a su titular sobre un área geográfica en específico, lo que otorga es el derecho a aprovechar un recurso hidrobiológico con el uso de una embarcación determinada. El artículo 121 del Decreto Supremo Nº 012-2001-PE dispone que el permiso de pesca de embarcaciones deberá contener el nombre del titular del permiso, el nombre, tipo y registro de matrícula de la embarcación, según sea el caso, o capacidad de bodega, modalidad operativa autorizada, límite autorizado de captura incidental, artes y/o aparejos cuyo empleo se autoriza, plazo de vigencia del permiso y monto de los derechos abonados. La norma no prevé que los permisos de pesca de embarcaciones establezcan un área de extracción específica. Además, los permisos de pesca no son derechos absolutos, sino que por tratarse del aprovechamiento de recursos patrimonio de la Nación (de todos los peruanos), están condicionados al marco normativo y pueden verse limitados por decisiones de manejo pesquero o de conservación de ecosistemas, como el establecimiento de cuotas de pesca, vedas espaciales, cierres de zonas a la pesca, o zonas reservadas donde no se permite ciertas actividades, como las cinco millas.

Así, el ejercicio de ese derecho se realiza de acuerdo a las medidas de ordenamiento que PRODUCE aprueba, incluida la determinación de zonas de pesca y zonas reservadas, las que se respetan, aunque sean definidas con posterioridad al permiso de pesca. Al respecto, los artículos 9 y 12 de la Ley General de Pesca, señalan lo siguiente:

"Artículo 9.- El Ministerio de la Producción, sobre la base de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos, determina, según el tipo de pesquerías, los sistemas de ordenamiento pesquero, las cuotas de captura permisible, las temporadas y zonas de pesca, la regulación del esfuerzo pesquero, los métodos de pesca, las tallas mínimas de captura y demás normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos.
Los derechos administrativos otorgados se sujetan a las medidas de ordenamiento que mediante dispositivo legal de carácter general dicta el Ministerio."

"Artículo 12.- Los sistemas de ordenamiento a que se refiere el artículo precedente, deberán considerar, según sea el caso, regímenes de acceso, captura total permisible, magnitud del esfuerzo de pesca, períodos de veda, temporadas de pesca, tallas mínimas de captura, zonas prohibidas o de reserva (...)"

A esto hay que agregar que el ordenamiento jurídico pesquero establece que existen zonas prohibidas, de reserva y sujetas a limitación tal como lo dispone el artículo 55 del Reglamento de la Ley General de Pesca. Estos últimos son espacios o áreas de mar en los que se restringe alguna actividad extractiva con el objeto de salvaguardar zona de reproducción o de alguna especie protegida.

Por otra parte, el artículo 81 del Reglamento de la Ley General de Pesca, sobre lineamientos para ejercer la actividad extractiva en materia ambiental, incluye en el literal e) el "respetar las áreas asignadas para el desarrollo de la actividad". Es decir, el titular de un permiso de pesca no tiene derecho sobre un área marina determinada, ni tiene derecho a realizar actividades extractivas en cualquier área del dominio marítimo del país, sino en aquellas zonas donde esté permitido en cada momento.

Estas son las limitaciones a las que se sujetan los permisos de pesca de embarcaciones durante toda su vigencia. Es más, si un día una embarcación pesquera realiza la extracción de recursos hidrobiológicos en una determinada zona del mar, y al otro día se ve impedido de hacer la actividad extractiva en dicha zona porque la autoridad la declara zona prohibida o de reserva, estamos ante una actuación estrictamente legítima. El titular del permiso de pesca de embarcaciones en este escenario tendrá que realizar su actividad en alguna otra zona del mar dado que el permiso no es extinguido, y su derecho no se considera afectado. En ese sentido, el permiso de pesca de embarcaciones no establece de manera específica el área de extracción de los recursos hidrobiológicos, con lo cual no puede ser catalogado como un derecho adquirido que deba prevalecer sobre el establecimiento de un área natural protegida.

Vale la pena recordar también que de acuerdo al numeral 2 del artículo 88 del reglamento de la LANP, "en toda interpretación que se haga de la norma aplicable para el caso del aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en las Áreas Naturales Protegidas, la autoridad competente debe aplicar los principios precautorio, preventivo, de equidad intergeneracional, y la obligación del Estado de evitar cualquier riesgo o peligro que amenace la permanencia y dinámica natural a largo plazo de los ecosistemas implicados".

El principio de respeto a los derechos adquiridos no es algo particular del Perú, sino que tiene ampliación a nivel internacional y ello no ha impedido la creación de áreas naturales protegidas libres de pesca de mayor escala alrededor del mundo. Podemos ver en las experiencias internacionales que la creación de nuevas ANP y el correspondiente cierre de dichas zonas a la pesca de mayor escala, no se considera una vulneración de derechos.

Una interpretación contraria nos llevaría a concluir que el Estado peruano, a diferencia de sus pares a nivel mundial, no tiene soberanía sobre su mar territorial y está impedido, hoy y en el futuro, de cerrar áreas marinas a la pesca industrial con fines de conservación de ecosistemas. Lo que carece de lógica y sería inconstitucional.

Por otra parte, de la revisión de principios del Derecho que podrían ser aplicables para definir la forma de acreditación del "derecho adquirido" aplicable dentro de un área natural protegida, se considera que el más conveniente es el principio de razonabilidad que tiene su fundamento tanto en el Derecho Constitucional como en el Derecho Administrativo. Así, en el Derecho Administrativo, el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG reconoce el principio de razonabilidad, el cual implica que las decisiones de la Administración Pública que establezca restricciones a los administrados deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido. En esa misma línea, a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 2235-2004- AA/TC, el Tribunal Constitucional Peruano se ha referido al principio de razonabilidad, desde el Derecho Constitucional, en los siguientes términos:

> *"(...) Por virtud del principio de razonabilidad se exige que la medida restrictiva se justifique en la necesidad de preservar, proteger o promover un fin constitucionalmente valioso. Es la protección de fines constitucionalmente relevantes la que, en efecto, justifica una intervención estatal en el seno de los derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, la restricción de un derecho fundamental satisface el principio de razonabilidad cada vez que esta persiga garantizar un fin legítimo y, además, de rango constitucional"*

En atención a lo descrito, el artículo 1 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas establece que las áreas naturales protegidas son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales para conservar la

diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país. Su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos. Esto va en consonancia con lo establecido en el artículo 68 de la Constitución Política, que le impone al Estado la obligación de promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

En esa misma línea, el artículo 2 la referida norma establece que la creación de un Área Natural Protegida tiene por objetivo, entre otros, mantener muestras de los distintos tipos de comunidad natural, paisajes y formas fisiográficas, en especial de aquellos que representan la diversidad única y distintiva del país; mantener y manejar los recursos de la flora silvestre, de modo que aseguren una producción estable y sostenible; mantener y manejar los recursos de la fauna silvestre, incluidos los recursos hidrobiológicos, para la producción de alimentos y como base de actividades económicas, incluyendo las recreativas y deportivas.

En el caso específico las áreas naturales protegidas del ámbito marino y costero, las mismas son zonas definidas dentro del medio marino o contigua al mismo, junto con las aguas que le cubren y la flora, fauna y rasgos históricos y culturales asociados, que ha sido reservada por acto legislativo o por otros medios efectivos, incluso la costumbre, para que su diversidad biológica marina y/o costera goce de un nivel de protección superior al de su entorno tal como lo expresa el Convenio sobre Diversidad Biológica. Como se puede apreciar, uno de los fines principales de un área natural protegida en el ámbito marino y costero es lograr, entre otros, la conservación y protección de ecosistema marinos representativos, así como la biodiversidad que albergan, con lo cual no resulta admisible tener un concepto amplio de "derecho adquirido" dado que ello podría atentar contra su naturaleza al permitir el ingreso de diversas actividades económicas que constituyan un riesgo para los objetivos de conservación del área. Por ello, en atención al principio de razonabilidad, se considera que por "derecho adquirido" se debe entender a todo título habilitante, otorgado antes de la creación del área natural protegida, que a su vez indique que el ejercicio de los derechos se realizaría en un área específica que se superpone a la propia área natural protegida. Con esta interpretación, se vela por la no afectación de derechos que por referirse a actividades delimitadas geográficamente no podrían ser ejercidos si fueran excluidos del área; al mismo tiempo que se logra la satisfacción del fin público tutelado: la adecuada conservación de los ecosistemas y la diversidad biológica.

En consecuencia, es necesario precisar el artículo 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, para aclarar sus alcances y garantizar la soberanía del Estado para manejar sus recursos naturales al mismo tiempo que se respeta los derechos particulares. Se propone precisar que solo podrá considerarse derecho adquirido al interior un área marina protegida, a aquellos títulos habilitantes para aprovechamiento de recursos naturales que se hayan otorgado antes

del establecimiento del área protegida y que, otorguen derechos sobre un área geográfica específica.

A modo de ejemplo, a continuación, se señalan dos títulos habilitantes para aprovechamiento de recursos naturales que estarían dentro de los alcances del artículo 5 como derechos reales adquiridos:

a) *El Contrato de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos:*

El artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 042-2005-EM, establece que las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos se pueden realizar a través de contratos de licencias y servicios que será suscritos con PERUPETRO S.A. La extensión y delimitación del área inicial de Contrato se determina en cada Contrato en función al potencial hidrocarburífero, zona geográfica, programa de trabajo mínimo garantizado y área en que efectivamente se realizarán las actividades de exploración o explotación de Hidrocarburos o ambas actividades[18]. En el ámbito marítimo, un claro ejemplo son los Contratos de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos que otorgan el derecho a la exploración y explotación de hidrocarburos y que se encuentra estrictamente delimitado en un área acuática.

b) ***La concesión acuícola***

En el sector pesquero, también se pueden encontrar concesiones con características que servirían para acreditar un derecho adquirido al interior de un área natural protegida. El acceso a la actividad acuícola requiere de autorizaciones o concesiones otorgada por la autoridad competente[19]. De manera particular, la concesión para el desarrollo de la actividad acuícola se otorga en aguas marinas y continentales, y en bienes de dominio privado del Estado. En caso de áreas acuáticas, la concesión faculta a su titular al uso de la superficie, los fondos y columna de agua proyectada verticalmente desde la superficie del área concedida de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de la Ley de Acuicultura, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2016-PRODUCE. Se trata de un título habilitante que encierra el ejercicio de una actividad económica que puede ser desarrollada en un área determinada dentro del mar.

2.4. El caso de la Reserva Nacional Dorsal de Nazca

El artículo 5 del Decreto Supremo 008-2021-MINAM, que establece la Reserva Nacional Dorsal de Nasca dispone que en la Zona de Aprovechamiento Directo de esta área

---

[18] Artículo 20 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 042-2005-EM.

[19] Artículo 30 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente.

natural protegida (desde 0 hasta 1000 m) se permite, de manera general, el desarrollo de las actividades extractivas de recursos hidrobiológicos con embarcaciones de mayor y menor escala y artesanales, independientemente de si tienen o no títulos habilitantes vigentes al momento del establecimiento del área natural protegida.

Este es un mal precedente normativo porque, además de permitir la pesca industrial en un área natural protegida a pesar de la prohibición expresa recogida en el reglamento de la LANP, ha generado un incentivo perverso que ha llevado a un incremento en las actividades de pesca industrial en esta zona. Es decir, en esta área "protegida" hay más presión pesquera sobre los recursos que alberga ahora, que antes del establecimiento de la RN Dorsal de Nazca, como se puede apreciar en la siguiente tabla, elaborada con información de los Vessel Monitoring System –VMS:

Tabla: Embarcaciones con operaciones de pesca dentro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca

	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023 (Hasta junio)**
Flota industrial nacional	53	61	246	575	250
Flota industrial nacional extranjera	---	---	44	25	35

Fuente: PRODUCE

De la tabla, se puede apreciar que antes del establecimiento del área natural protegida (05/06/2021) no había tanta pesca industrial al interior del área que ahora comprende el área natural protegida. En cambio, desde su creación se puede apreciar un incremento considerable de la actividad de pesca industrial al interior de dicha área, especialmente de la flota pesquera nacional. En el caso de la flota extranjera, solo se ha podido contar con los datos de los años del 2021 a junio de 2023. Las embarcaciones identificadas se dedican a la pesca del atún y, en su mayoría, tienen bandera ecuatoriana (59 embarcaciones aproximadamente) y de bandera española (16 embarcaciones aproximadamente).

Como se vio en la sección anterior, en Ecuador, está prohibida la pesca industrial en las áreas naturales protegidas, especialmente en Galápagos. Entonces, ¿cómo es posible que embarcaciones ecuatorianas que no tienen permitido pescar en las áreas naturales de su país, puedan hacerlo en la RN Dorsal de Nazca cuando el marco normativo de áreas naturales protegidas lo prohíbe? Peor aún, en el futuro, de no corregirse este despropósito, estas embarcaciones ecuatorianas podrían pescar también en las nuevas áreas naturales protegidas marinas que se establezcan como podría ser la Reserva Nacional del Mar Tropical de Grau en

el norte del país, favoreciendo actividades extranjeras en perjuicio de nuestro patrimonio natural nacional.

El precedente (ilegal y perjudicial) establecido por el Decreto Supremo 008-2021-MINAM representa una amenaza para el sistema de áreas naturales protegida. Esto conlleva a la necesidad de reforzar el marco legal de las áreas naturales protegidas, aclarar lagunas legales, evitar antonimias y darle rango de ley a la prohibición de la pesca industrial en estas áreas naturales. Esto es lo que se busca con el presente proyecto de ley.

III. ANÁLISIS BENEFICIO – COSTO.

La presente norma busca la protección y conservación de las áreas naturales protegidas, marinas o continentales. Por consiguiente, se espera que esta genere una serie de impactos positivos, los cuales se detallarán a continuación:

3.1. Beneficios

La presente ley busca definir el alcance del contenido del derecho adquirido y la prohibición de pesca industrial o de mayor escala, lo cual generará una serie de beneficios, así:

a) Beneficios para la sociedad:

- *Disfrute de las áreas naturales protegidas del ámbito marino y costero y de la naturaleza sin estar ante la expectativa de un daño grave que generar en las áreas objetivos de protección una embarcación de pesca industrial o de mayor escala.*
- *Gozar de un ambiente adecuado para el desarrollo de su vida, y que las actividades económicas dentro de las áreas naturales protegidas se realicen de manera sostenible.*
- *Le permite tener mayor claridad y certeza de las actividades económicas que pueden realizarse dentro de un área marina protegida.*
- *Contar con ecosistemas marinos representativos de la diversidad única y distintiva del país.*
- *Contar con la seguridad de que se mantenga la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos de las áreas naturales protegidas del ámbito marino.*

b) Beneficios para el Estado:

- *Le permite fortalecer el sistema nacional de áreas naturales protegidas por el Estado.*
- *Le permite cumplir con rol de promover el respeto de derecho constitucional a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado al evitar que las actividades*

de la pesca industrial o de mayor escala afecten las áreas naturales protegidas del ámbito marino y costero.

- *Le permite tener mayor claridad y certeza de las actividades económicas que pueden realizarse dentro de un área natural protegida del ámbito marino y costero a fin de realizar una mejor gestión de estos.*
- *Se fortalece las competencias de diversas entidades públicas intervinientes a fin de lograr la protección de las áreas marinas protegidas.*
- *Se permite cumplir con la obligación constitucional de conservar las ANP y la diversidad biológica que hay en ellas.*
- *Se logra cumplir con los compromisos asumidos a nivel internacional sobre la conservación de ANP y de la diversidad biológica.*

c) Beneficios para los titulares de actividades económicas

- *Se otorga seguridad jurídica y reglas claras para el desarrollo de actividades extractivas, delimitando su actuación para que la realicen de manera óptima.*
- *Le permite tener mayor claridad y certeza de las actividades económicas que pueden realizarse dentro de un área natural protegida del ámbito marino y costero.*

Como se puede apreciar, existe una serie de beneficios que justifican la aprobación de la presente propuesta de Ley, dado que esta norma busca lograr la adecuada protección de las áreas naturales protegidas del ámbito marino costero a nivel nacional. En este sentido, los beneficios son mayores a los costos que pueda implicar la implementación de esta norma.

3.2. Costos

La implementación de la presente Ley no generará mayores costos para las entidades públicas intervinientes, así como para la sociedad y los titulares de las actividades económicas dentro de las áreas naturales protegidas del ámbito marino y costero. Al contrario, se va a prevenir la generación de costos por la remediación o recuperación de ecosistemas degradados y se evitará pérdidas por la falta de productividad de los recursos pesqueros a mediano y largo plazo. Por otro lado, podría pensarse que podría generar mayores costos en la fiscalización, pero esto no será así, ya que el SERNANP y PRODUCE continuarán desarrollando sus mismas labores de patrullaje e inspección a bordo ya planificadas y presupuestadas, en el marco de sus planes de fiscalización aprobados por estas entidades anualmente. Asimismo, la flota de mayor escala ya cuenta con sistema de seguimiento satelital a bordo, por lo que la fiscalización remota tampoco implicará un mayor gasto ni al Estado ni a la industria pesquera.

3.3. Tabla de beneficios y costos

En atención a la información antes descrita, cumplimos con desarrollar un cuadro resumen de los beneficios y costos de la norma:

Cuadro N° 01: Beneficios y costos de la norma

LEY PARA LA DEFENSA DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS MARINO-COSTERAS		
PROBLEMÁTICA/ SITUACIÓN	• *La falta de delimitación del concepto de derecho adquirido en las áreas naturales protegidas.* • *El desconocimiento de la prohibición de pesca de mayor escala o industrial en las áreas naturales protegidas, marinas y/o continentales.*	
PROPUESTA NORMATIVA	*Modificar el artículo 5 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas y el numeral 101.2 del artículo 101 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente a fin de solucionar los problemas antes identificados.*	
BENEFICIOS Y COSTOS		
	BENEFICIOS	***COSTOS***
POBLACIÓN	• *Disfrute de las áreas naturales protegidas y de la naturaleza.* • *Gozar de un ambiente adecuado para el desarrollo de su vida, y que las actividades económicas dentro de las áreas naturales protegidas se realicen de manera sostenible.* • *Le permite tener mayor claridad y certeza de las actividades económicas que pueden realizarse dentro de un área natural protegida.* • *Contar con ecosistemas marinos representativos de la diversidad única y distintiva del país.* • *Contar con la seguridad de que se mantenga la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos de las áreas naturales protegidas del ámbito marino.*	• *La implementación de la norma no genera costos a la población.*

ESTADO	• *Fortalecer el sistema nacional de áreas naturales protegidas por el Estado.* • *Le permite cumplir con rol de promover el respeto de derecho constitucional a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado.* • *Le permite tener mayor claridad y certeza de las actividades económicas que pueden realizarse dentro de un área natural protegida.* • *Se fortalece las competencias de diversas entidades públicas a fin de lograr la protección de las áreas marinas protegidas.* • *Se permite cumplir con la obligación constitucional de conservar las ANP y la diversidad biológica que hay en ellas.* • *Se logra cumplir con los compromisos asumidos a nivel internacional sobre la conservación de ANP y de la diversidad biológica.*	• *La implementación de la norma no genera mayores costos monetarios al Estado de los ya previstos (actividades de fiscalización, por ejemplo).* *Al contrario, se va a prevenir la generación de costos por la remediación o recuperación de ecosistemas degradados y se evitará pérdidas por la falta de productividad de los recursos pesqueros a mediano y largo plazo.* • *Disposición de tiempo para desarrollar la adecuación reglamentaria.*
TITULARES DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS	• *Generar seguridad jurídica.* • *Le permite tener mayor claridad y certeza de las actividades económicas que pueden realizarse dentro de un área natural protegida del ámbito marino y costero.*	*No se prevén costos para los titulares de las actividades económicas de las que ya asumen en la*

		actualidad.

Elaboración propia.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La presente propuesta de Ley no irroga mayor gasto a las entidades públicas intervinientes y solo se limita a modificar el artículo 5 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas y el numeral 101.2 del artículo 101 de la Ley 28611 y la Ley General del Ambiente a fin de lograr delimitar el concepto y alcances del derecho adquirido dentro de un área natural protegida, y fortalecer la aplicación de la restricción de la pesca industrial o de mayor escala en las mismas. Por supuesto, esta medida generará la adecuación que resulte pertinente en los reglamentos de estas normas con rango de ley, así como una respuesta de parte del Estado con las actividades de fiscalización correspondiente. En ese sentido, en función al principio de razonabilidad, se propone que en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario después publicada la Ley, el Poder Ejecutivo tenga la obligación de realizar las adecuaciones al reglamentos de Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas y otras disposiciones reglamentarias en materia de áreas naturales protegidas en el marco de lo establecido en esta Ley, sin que esto afecte la vigencia de dichas disposiciones (Primera Disposición Complementaria Final).

Es importante que el Ministerio del Ambiente evalúe las modificaciones que hagan falta para lograr mayor armonía en el ordenamiento jurídico.

La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica[20].

En aras que las entidades estatales cumplan con las modificaciones dispuestas por la presente propuesta de ley, se propone que un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, el PRODUCE y el SERNANP, en el ámbito de sus competencias, realicen de manera permanente acciones de fiscalización a fin de evitar que se realice pesca de mayor escala dentro de las Áreas Naturales Protegidas, marinas o continentales (Segunda Disposición Complementaria Final).

El PRODUCE y el SERNANP deberán procurar que esta actividad de fiscalización se realice bajo un enfoque de cumplimiento normativo y de prevención y gestión del riesgo, a fin de procurar que la labor de fiscalización no tenga por finalidad imponer meramente sanciones, sino más bien persuadir al cumplimiento voluntario de la normativa pesquera[21].

---

[20] Artículo 239 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, promulgado con el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

[21] GRANDEZ BARRÓN, Percy y GAMIO AITA, Pedro (2019). "La fiscalización ambiental en el Perú: situación actual y retos para su efectividad". *Revista de Derecho Administrativo*. N° 17. Círculo de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

V. *RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL.*

Política 19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental

Nos comprometemos a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú. Nos comprometemos también a institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centros poblados y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país.

Con ese objetivo el Estado: (a) fortalecerá la institucionalidad de la gestión ambiental optimizando la coordinación entre la sociedad civil, la autoridad ambiental nacional, las sectoriales y los niveles de gestión descentralizada, en el marco de un sistema nacional de gestión ambiental; (b) promoverá la participación responsable e informada del sector privado y de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales y en la vigilancia de su cumplimiento, y fomentará una mayor conciencia ambiental; (c) promoverá el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino costeras así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio; (d) impulsará la aplicación de instrumentos de gestión ambiental, privilegiando los de prevención y producción limpias; (...). ***(subrayado nuestro).***