

Lima, 20 de noviembre de 2023

CARTA N°282-2023-DAR/DE

Señora:
Dina Boluarte Zegarra
Presidencia de la República del Perú

Presente. -

Asunto: Solicitamos se observe la autógrafa del Proyecto de Ley N° 04218/2022-CR, "Ley que declara de necesidad pública la construcción y el mejoramiento de diversas vías de comunicación en el país".

De mi especial consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a nombre de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), asociación civil sin fines de lucro con 19 años, comprometida con la defensa de los derechos humanos, la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, promoviendo la gobernanza socioambiental en articulación con las poblaciones locales y pueblos indígenas.

El motivo de la presente es solicitarle se observe la autógrafa del [Proyecto de Ley N° 04218/2022-CR, Ley que declara de necesidad pública la construcción y el mejoramiento de diversas vías de comunicación en el país](#) (en adelante, el proyecto) por representar un riesgo inminente para nuestra Amazonía y pueblos indígenas por la afectación grave al medio ambiente, áreas naturales protegidas y sus territorios, así como representar una amenaza que puede potenciar economías ilícitas. Este proyecto fue aprobado en primera votación y exonerado de segunda votación el 19 de octubre del presente año por el Pleno del Congreso de la República. Lamentablemente, el Proyecto de Ley cuenta con errores de forma y fondo que deben reevaluarse.

Este Proyecto de Ley es de carácter declarativo y su finalidad es que se otorgue recursos para poner en marcha las vías que se indican en el mismo. Previo a nuestros argumentos para que Usted tenga a bien observar este proyecto, se debe resaltar que estos no han tenido mayor deliberación de parte del Pleno y han sido exonerados de segunda votación sin motivación por un procedimiento que debe ser excepcional, pero que se ha convertido en la regla.

Mucho más si se han acumulado otros proyectos de ley que han tenido como resultado una autógrafa con 12 vías para mejoramiento y/o construcción que tienen repercusión a nivel nacional y departamental. Esta deliberación ha sido demandada en anteriores oportunidades por la Defensoría del Pueblo¹; y, por su parte, el Tribunal Constitucional lo ha desarrollado en diversas sentencias (STC 00006-2018-AI/TC y STC 002-2019-PI/TC).

¹ Defensoría del Pueblo (2019). Defensoría del Pueblo demanda al Congreso de la República al Congreso de la República una mayor deliberación de proyectos de ley. En: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-demanda-al-congreso-de-la-republica-una-mayor-deliberacion-de-proyectos-de-ley/>



Entre estas vías, es de especial preocupación las siguientes:

1. Mejoramiento y construcción de la Vía Amazónica para unir los departamentos de Junín con Cusco (literal c en la autógrafo).
2. Construcción de la Carretera Teniente César López Rojas – Yurimaguas – Santa Cruz – Lagunas en la provincia de Alto Amazonas del departamento de Loreto (literal d en la autógrafo).
3. Construcción de la Carretera Balsapuerto – Moyobamba (literal d en la autógrafo).
4. Construcción de la Carretera Yurimaguas – Balsapuerto – Moyobamba (literal f en la autógrafo)
5. Construcción de la Carretera Integración en la Ruta de Contamana-Pucallpa en los departamentos de Loreto y Ucayali (literal k en la autógrafo)

En este punto, es preciso exponer que ruta y cuáles serían los efectos que tienen estas vías, las cuales se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro . Las 5 vías que afectarían la Amazonía y pueblos indígenas

Vía	Detalle	Afectaciones
Vía Amazónica para unir los departamentos de Junín con Cusco	Ruta Nacional: a. Empalme - San Francisco - Quimbiri - Quillabamba b. Mazamari - San Martín de Pangoa c. Empalme - San Miguel de Ene - Canayre d. Mazamari - Satipo Ruta Departamentales: a. Santa Rosa - Empalme b. Chuviana - Ipabamba - Empalme También contempla rutas vecinales	Esta ruta inconsulta y sin consentimiento de los pueblos indígenas puede poner en riesgo a Áreas Naturales Protegidas y sus territorios por la cercanía de la ruta a la ACR Choquequiraro y la ACR Chuyapo Urasyhua del departamento de Cusco; y también a la Reserva Comunal Ashaninka, el Parque Nacional Otishi y la Reserva Comunal Machiguenga.
Teniente César López Rojas – Yurimaguas – Santa Cruz – Lagunas en la provincia de Alto Amazonas del departamento de Loreto	Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana - IIRSA y el Nuevo Terminal Portuario Yurimaguas - Nueva Reforma. El tramo corresponde a los distritos de Lagunas, Santa Cruz, Yurimaguas y Teniente César López Rojas.	No se ha consultado ni obtenido el consentimiento de los pueblos indígenas. Existe información nacional de degradación de ecosistemas del MINAM que identifica superficies degradadas para la provincia de 490, 873.30 ha (101,176.75 ha representan pérdida de bosques). Este tramo afectaría 09 tipos de ecosistemas, amenazaría su flora y fauna.
Balsapuerto – Moyobamba	No establece ruta, pero en su exposición de motivos, señala que son 115 km el tramo Yurimaguas-Balsapuerto-Moyobamba y, 241 km la	Se pone en riesgo a la naturaleza y a territorios indígenas al atravesar el Ecosistema priorizado para la Conservación



	vía Yurimaguas-Tarapoto-Moyobamba. Esto significa un total de 356 km. Un tramo que corresponde al Área de Conservación Cordillera Escalera y Cerro Escalera Territorio Shawi.	de la Biodiversidad Pueblo Shawi (cód. LOR-05), aprobado por RDEN°121-2019-MINAGRI-SERFOR-DE. Se vulneraría los derechos al medio ambiente y derechos del Pueblo Shawi.
Yurimaguas - Balsapuerto - Moyobamba	La ruta de la carretera Yurimaguas-Balsapuerto-Moyobamba abarca los distritos de Balsapuerto y Yurimaguas (Alto Amazonas - Loreto), la provincia Moyobamba (San Martín)	No se ha previsto la consulta de los pueblos indígenas y puede generar impactos ambientales negativos, que afectarían a ecosistemas naturales y a la biodiversidad.
Contamana- Pucallpa en los departamentos de Loreto y Ucayali	Ruta de Contamana de la provincia de Ucayali del dpto de Loreto - Pucallpa de la provincia de Coronel Portillo de Ucayali	No se ha previsto la consulta ni consentimiento de los pueblos indígenas y el MINAM identificó un total de 5,970.54 ha superficies degradadas.

Elaboración propia a partir de información del MINAM y de los Proyectos de Ley acumulados

Entonces, se observa, en este cuadro, que se pretende declarar de necesidad pública estas vías sin que cuenten con rutas establecidas y sin considerar que pondría en riesgo la supervivencia de los pueblos indígenas y el ecosistema de nuestra Amazonía. Por ello, incluso el Ministerio de Economía y Finanzas se ha pronunciado en contra, a través del [Informe N° 545-2023-EF/50.04](#), que en sus conclusiones indica que no se cuenta con un Análisis Costo - Beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

Ello, en nuestra opinión, se extiende al caso de todas las vías detalladas. Más aún si los proyectos de ley que se han acumulado sobre estas vías, *no fueron remitidos a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, y Afroperuanos; Ambiente y Ecología pese a observarse podría tener repercusiones en la población, al superponerse diversas vías con territorios indígenas en Loreto, Ucayali y Cusco* .

Así, la única comisión dictaminadora, la Comisión de Transportes y Comunicaciones, en su [dictamen del texto sustitutorio](#) indica en su análisis costo-beneficio, muy a la ligera, que los costos serían “ecosistemas y calidad del aire posiblemente perjudicados”². Y, estos costos son perjudiciales tanto a corto, mediano y largo plazo, porque pueden propiciar conflictos sociales, degradación del medio ambiente y afectar a los servicios ecosistémicos. Estos riesgos han sido advertidos más a detalle por la opinión técnica del Ministerio del Ambiente en su [Informe N° 00515-2023-MINAM/SG/OGAJ](#) que no fueron considerados por esta Comisión ni en el debate del Pleno, pero que vuestro despacho presidencial debe hacer suyos.

² Comisión de Transportes y Comunicaciones (2023). Dictamen por unanimidad - Fórmula sustitutoria. En: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTEyMTQ5/pdf>



Entre los varios argumentos, que se tienen para observar esta autógrafa, está lo cuestionable del proceso de aprobación por la forma en cómo se ha aprobado este Proyecto de Ley sin mayor deliberación y acumulando una serie de proyectos de ley de vías que se pretende implementar de forma masiva en nuestra Amazonía sin ningún estudio, información previa ni análisis profundo de sus potenciales impactos.

Aunque esta sea de carácter declarativo es un mal precedente para la democracia, institucionalidad y el bien común al poner en riesgo la Amazonía como pulmón del mundo y al territorio de pueblos indígenas, a quienes la propuesta normativa no reconoce el derecho de consulta previa en este tipo de medidas legislativas que arriesgarían su supervivencia. Así, en las siguientes líneas explicaremos nuestros argumentos en cuanto a las consecuencias siguientes: i) la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas amazónicos; y, ii) la afectación de los derechos al medio ambiente:

I. Sobre la vulneración de los derechos de pueblos indígenas amazónicos

Como se ha adelantado, las carreteras propuestas en este Proyecto de Ley atravesarían territorios de pueblos indígenas. De la revisión de los documentos relacionados a este Proyecto de Ley, no se observa que esto haya sido considerado y/o advertido. De igual manera, en el debate del Pleno, no se toma en cuenta que se debe garantizar los derechos a la participación, consulta y consentimiento previo, libre e informado sobre iniciativas legislativas que tendrían afectación e incluso posibles repercusiones graves en su territorio. Por ejemplo, este es el caso del Pueblo Shawi y del Pueblo Machiguenga, donde el MINAM ha identificado el riesgo que existe.

Además, los derechos a la participación, consulta y consentimiento previo, libre e informado no sólo no han estado presentes en el debate y documentos que sustentan este Proyecto de Ley, si no que no están en la autógrafa. Así, en la disposición complementaria final, no se hace mención al respeto a la Ley de Consulta Previa y su Reglamento, tampoco a normas nacionales e internacionales que reconocen los derechos de los pueblos indígenas, como la Ley y el reglamento de consulta previa, así como la [Sentencia N° 29126-2018](#) de la Corte Suprema de Justicia, que establece la obligatoriedad de la consulta previa en servicios públicos como la construcción de carreteras, líneas de transmisión y otros tipos de infraestructura, así como en lo contenido en la Ley N° 29785 que regula el derecho a la consulta previa, que señala en su artículo N° 2 que estos deben ser consultados tanto sobre medidas administrativas como legislativas.

Entonces, este Proyecto de Ley deviene en inconstitucional e inconveniente. Adicional a los derechos ya citados, este Proyecto de Ley aprobado por el Pleno no garantiza los derechos que la Constitución Política reconoce a los pueblos indígenas como son el derecho al territorio en su artículo 88 y 89. Así tampoco protege su derecho al medio ambiente, prioridades de desarrollo, a la soberanía alimentaria, a la salud entre otros que se han desarrollado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Lhaka Honhat vs Argentina.

Es importante precisar que el Perú está adscrito a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Y además, de acuerdo a los artículos 55 y IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, tiene que cumplir los tratados de Derechos Humanos que ha ratificado como el Convenio 169 de la OIT.



También otras normas nacionales e internacionales que protegen los derechos de los pueblos indígenas, como son la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, entre otras.

Otro punto importante que no se ha advertido es que los pueblos indígenas como defensores ambientales vienen enfrentando a las economías ilegales como el narcotráfico, minería, entre otras. Estas se han acrecentado luego de la pandemia, [facilitadas en muchos casos por aperturas de vías de comunicación en la Amazonía](#), lo que ha complicado su lucha por defender su territorio que incluso ha tenido como resultado asesinatos a estos defensores. Incluso continúan las amenazas hacia quienes persisten en la lucha por esta defensa del territorio, del medio ambiente y de la vida.

Por otro lado, se cuenta también con [estudios internacionales](#) que dan cuenta del rol de las carreteras en la incidencia de enfermedades tropicales, son ejemplo de ello los casos de la vía Iquitos – Nauta y su incidencia en la prevalencia de malaria 9; o de la Interoceánica Sur, en malaria 10 y rabia 11, producto a su vez de procesos de deforestación y CUS inducidos por estas vías que ha derivado en mayor prevalencia de enfermedades infecciosas. Estos casos demuestran la necesidad de incorporar criterios de salud pública en el planeamiento de proyectos de infraestructura vial, especialmente en la Amazonía. Más aún en un contexto donde no se garantiza el derecho a la salud de los pueblos indígenas con pertinencia cultural.

En síntesis, el texto sustitutorio se ha aprobado invisibilizando las graves consecuencias que representa para los pueblos indígenas, quienes incluso tienen reconocido en el caso del Pueblo Machiguenga su Reserva Comunal y, del Pueblo Shawi, el Ecosistema para la Biodiversidad. Este reconocimiento por instrumentos normativos no debe ser ignorado por las instituciones como son el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Además, aún sin esta normativa específica, se debe cumplir las normas nacionales e internacionales que reconocen los derechos de los pueblos indígenas que estarían siendo vulnerados con iniciativas de este tipo. Adicionalmente, corresponde observar el Proyecto de Ley sobre este aspecto.

II. Sobre la vulneración de los derechos al medio ambiente, afectación flora y fauna

El Proyecto de Ley aprobado no cuenta con estudios preliminares que puedan evidenciar de qué magnitud sería la afectación al ecosistema. Lo peor de esta situación es que la Comisión dictaminadora menciona como costo “la calidad de aire, ecosistemas, afectación restos arqueológicos, riesgo de accidentes”³, de forma enunciativa. Por ello, es preciso reiterar que el MINAM ha realizado un estudio minucioso de estas vías, recomendando incluso, que debe haber un pronunciamiento de otras entidades competentes como SERNANP.

³ Comisión de Transportes y Comunicaciones (2023). Dictamen por unanimidad - Fórmula sustitutoria. En: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTEyMTQ5/pdf>

Adicional al informe del MINAM del texto sustitutorio, se cuenta con el informe específico [Informe N° 00185-2022-MINAM/SG/OGAJ](#) de la vía Yurimaguas-Balsapuerto-Moyobamba, donde indican lo siguiente:

“los proyectos que se deriven de las iniciativas legislativas que declaran de necesidad pública e interés nacional algún proyecto, no están exentos de gestionar la respectiva Certificación Ambiental, en caso el desarrollo del proyecto genere impactos ambientales negativos significativos, debiéndose realizar el análisis en la Exposición de Motivos sobre la aplicación de la Certificación Ambiental para el proyecto de inversión (...)”.⁴

Sin embargo, el Dictamen a favor del Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley que acumula también esta vía, no se pronuncia sobre la Certificación Ambiental, tampoco en la exposición de motivos. Y, que se contemple como disposición complementaria final en la autógrafa resulta insuficiente, considerando que se ha pasado por alto los riesgos y costos que podría ocasionar en el medio ambiente.

Además, esta disposición agrega “en caso de ser aplicable”, cuando en el caso de estas vías es un mandato que se debe cumplir, de acuerdo al artículo 3 de la Ley del SEIA establece que no podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio, y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitirles, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la Certificación Ambiental contenida en la resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

Adicional a ello, se debe cumplir con otra normativa ambiental específica que regula el tema de Áreas Naturales Protegidas (ANP), Zonas de Amortiguamiento, Áreas de Conservación Regional (ACR) o Ecosistemas Frágiles como es la Ley N° 26834 y su Reglamento, entre otras. Sobre este tema, el informe del MINAM sobre el texto sustitutorio ha expuesto la degradación del ecosistema, así como la cercanía a Áreas de Conservación Regional y Reserva Comunales, entre otras que posiblemente no han sido advertidas. Cabe precisar que la afectación a estas áreas con alto potencial de diversidad biológica contravendría las metas establecidas en el Marco del Convenio de Diversidad Biológica al que el país se encuentra adscrito, y que promueve la conservación y uso sustentable de nuestra biodiversidad.

En esta línea, enfatizamos que incluso el Ministerio de Economía y Finanzas se manifestó en contra de una de las vías al no contar con información y evaluación de impactos. Esta situación se repite en el caso de las 11 vías de este Texto Sustitutorio, donde el dictamen, una vez más mencionamos, no señala o resta importancia a este punto. Y, es imprescindible tener esta información sobre los impactos, ya que en el caso del medio ambiente pueden ser irreversibles.

⁴ Ministerio del Ambiente (2023). Informe N° 00185-2022-MINAM/SG/OGAJ numeral 3.4. En: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjQ5ODE=/pdf>



Así, entre los [posibles impactos](#) generados por la construcción de estas vías están la [deforestación de árboles](#), la degradación del ecosistema, la afectación a la flora y fauna, entre otras. Por ello, es importante considerar que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁵ reconoce los impactos conocidos, inducidos por las carreteras, tenemos a las migraciones descontroladas, deforestación, cambio de uso de suelos (CUS), pérdida de servicios ecosistémicos, potenciamiento de economías ilícitas y mayor prevalencia de enfermedades infecciosas, entre otros. Incluso, de acuerdo al BID, en el caso de la deforestación inducida por las carreteras, esta puede extenderse más allá de los 50 km de la vía.

Las consecuencias que tienen las carreteras han sido señaladas también por la [Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático](#), aprobada mediante Decreto Supremo N° 007-2016-MINAM. Esta determina lo siguiente: “a nivel de bosques húmedos amazónicos se ha identificado tres causas directas de deforestación: (i) la expansión agropecuaria; (ii) las actividades extractivas ilegales e informales; y (iii) la ampliación de infraestructura de comunicación, energía e industrias extractivas.”⁶

En esta línea, el MINAM, en su informe, ha expuesto que estas vías de construcción y mejoramiento de carreteras en nuestro amazonia “generaría un mayor impacto sobre los bosques y sus servicios ecosistémicos, comprometiendo nuestras metas y compromisos climáticos internacionales en el marco del Acuerdo de París, toda vez que las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) del sector más importante es del sector Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTS), que, a nivel nacional, representan alrededor del 47.9 % de las emisiones del país según los últimos reportes nacionales”⁷.

En conclusión, este Proyecto de Ley no cuenta con evaluación de impactos de ningún tipo. La falta de planificación y deliberación de esta iniciativa que pretende declarar de necesidad pública 11 vías significaría una vulneración al derecho al medio ambiente sano y equilibrado. En palabras del MINAM⁸ significa:

“la promoción de construcción de carreteras en departamentos amazónicos, sin realizar un análisis de impactos económicos, sociales, políticos, institucionales, ambientales, criterios técnicos y legales, incentivaría la deforestación y cambio de uso de suelo, principalmente por la ampliación de frontera agrícola e implementación de actividades extractivas”,

⁵ BID, (2016). Carreteras y capital natural. En: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Carreteras-y-capital-natural-Gesti%C3%B3n-de-las-dependencias-y-de-los-efectos-sobre-los-servicios-ecosist%C3%A9micos-para-inversiones-sostenibles-en-infraestructura-vial.pdf>

⁶ Ministerio del Ambiente (2023). Informe N° 00515-2023-MINAM/SG/OGAJ, numeral 2.2.5 y 3.6. En: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTI4NDYx/pdf>

⁷ INFOCARBONO (2023) Inventario de Gases de Efecto Invernadero al 2019. En: <https://infocarbono.minam.gob.pe/annios-inventarios-nacionales-gei/ingei-2019/>

⁸ Ministerio del Ambiente (2023). Informe N° 00515-2023-MINAM/SG/OGAJ, numeral 3.6. En: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTI4NDYx/pdf>



Entonces, en el presente documento, se ha expuesto dos importantes puntos que no ha considerado este Proyecto de Ley, donde tampoco se ha hecho mención de la participación ciudadana. El Proyecto de Ley en cuestión, respecto de algunas de las vías, no cuenta con el respaldo de instituciones del Poder Ejecutivo como son el Ministerio de Economía y el Ministerio del Ambiente, este último además emitió su opinión técnica negativa sobre el texto sustitutorio inicial. La opinión de esta institución que rige la promoción y conservación de recursos naturales es necesaria de considerar. Además, al afectar a pueblos indígenas también debía estar el Proyecto de Ley en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, y Afroperuanos; Ambiente y Ecología, y pedir opinión al ente rector como es el Ministerio de Cultura, pero ello no ha sucedido.

Finalmente, desde nuestra institución, consideramos que esta iniciativa legislativa debe respetar los principios de gobernanza, transparencia y participación ciudadana, establecidas por ley, y, asimismo, tomar en consideración la visión de sostenibilidad del Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022-2025, que establece criterios para promover la sostenibilidad de las inversiones en el territorio.

En ese sentido, en el marco de promover una [infraestructura sostenible en el país](#), es imprescindible que esta iniciativa retorne al Congreso de la República a fin de contar con un análisis técnico oportuno, transparente y abierto, que recoja las opiniones de las entidades involucradas y competentes, las comisiones de Pueblos Andinos y Amazónicos y de Cambio Climático, así como de los actores sociales en el territorio potencialmente afectados por esta iniciativa legislativa, como los pueblos indígenas u originarios. Desde DAR consideramos necesario promover un enfoque de intervención temprana en la infraestructura, a través del cual se incluya la incorporación de estándares ambientales, climáticos y sociales en las fases de formulación y evaluación de proyectos de inversión con la finalidad de evitar, prevenir, mitigar y compensar los impactos generados por la infraestructura vial en el territorio y poblaciones.

Por ello, recomendamos que vuestro Despacho Presidencial observe este Proyecto de Ley por los argumentos que hemos expuesto, los que han hecho referencia a la forma y fondo que deben reevaluarse, considerando que estamos en un Estado Democrático de Derecho.

Sin otro particular, me despido cordialmente agradeciendo su atención a la presente.

Atentamente,



César Leonidas Gamboa Balbín
Director Ejecutivo
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

