

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y
de los Recursos Naturales

Humedales sin refugio: análisis jurídico de las Áreas de
Conservación Ambiental frente al régimen de Áreas Naturales
Protegidas

Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en
Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales

Autor:

Sandra Daniela La Torre Castro

Asesor:

Diego San Martín Villaverde

Lima, 2025

Informe de Similitud


Yo, SAN MARTÍN VILLAVERDE, DIEGO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado **“Humedales sin refugio: Análisis jurídica de las Áreas de Conservación Ambiental frente al régimen de Áreas Naturales Protegidas”**, del autor(a) LA TORRE CASTRO, SANDRA DANIELA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 25%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 07/12/2025.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 12 de diciembre del 2025

SAN MARTÍN VILLAVERDE, DIEGO	
DNI: 43652717	Firma:
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0541-3758	

RESUMEN

El presente artículo analiza la brecha jurídica existente entre las Áreas Naturales Protegidas (ANP) y las Áreas de Conservación Ambiental (ACA) en el Perú, poniendo especial énfasis en cómo esta fragmentación normativa impacta en la conservación de los humedales. Esta desigualdad estructural genera que ecosistemas de alta fragilidad, como los humedales, se encuentren bajo niveles de protección diferenciados según el régimen en el que se ubiquen.

El análisis se sustenta en la revisión del marco jurídico de ambos regímenes. Se concluye que los humedales gestionados bajo la figura de ACA son los más vulnerables frente a presiones urbanas y extractivas, debido a la debilidad institucional y ausencia de criterios técnicos uniformes en esta figura. Finalmente, se propone la aprobación de una norma nacional que regule las ACA y establezca un umbral mínimo de protección ambiental, garantizando coherencia ecológica, sostenibilidad y cumplimiento de los compromisos internacionales de conservación.

Palabras clave

Áreas de Conservación Ambiental, Áreas Naturales Protegidas, humedales, gobernanza ambiental, fragmentación jurídica.

ABSTRACT

This article analyzes the legal gap between Protected Natural Areas (ANP) and Environmental Conservation Areas (ACA) in Peru, with particular emphasis on how this regulatory fragmentation impacts the conservation of wetlands. This structural inequality results in highly fragile ecosystems, such as wetlands, being subject to different levels of protection depending on the regime under which they fall.

The analysis is based on a review of the legal framework governing both regimes. It concludes that wetlands managed under the ACA model are the most vulnerable to urban and extractive pressures due to institutional weakness and the absence of uniform technical standards within this mechanism. Finally, the article proposes the adoption of a national regulation to govern ACA, establishing a minimum threshold of environmental protection that ensures ecological coherence, sustainability, and compliance with international conservation commitments.

Keywords

Environmental Conservation Areas, Protected Natural Areas, wetlands, environmental governance, legal fragmentation.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
I. Marco jurídico y conceptual de las Áreas de Conservación Ambiental (ACA) en el Perú	5
I.1. Origen y naturaleza jurídica de las ACA	7
I.2. Potencial de las ACA como herramienta de gestión local para la conservación	12
I.3. Vacíos normativos y limitaciones estructurales	14
II. Consecuencias jurídicas y de gobernanza de las ACA frente al régimen de ANP	15
II.1. Régimen jurídico e institucional de las ANP	16
II.2. Consecuencias jurídicas y de gobernanza de la exclusión de las ACA del SINANPE	20
II.3 Análisis comparativo de la eficacia jurídica de las ACA frente a las ANP en función de los objetivos de conservación del área	22
III. La gobernanza jurídica de los humedales: protección ambiental diferenciada según el régimen de conservación	26
III.1. Régimen de los humedales en el Perú	28
III.2. Los humedales bajo el régimen de ANP	29
III.3. Los humedales bajo el régimen de las Áreas de Conservación Ambiental	33
III.4. Implicancias de la fragmentación jurídica en la conservación de humedales	36
CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES	45
BIBLIOGRAFÍA	47

INTRODUCCIÓN

La comunidad internacional reconoce que la conservación de los ecosistemas constituye una estrategia esencial para enfrentar la crisis climática. Un ejemplo central es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que, en su artículo 4(d), exige a los Estados promover la gestión sostenible y fortalecer la protección de los ecosistemas que actúan como sumideros naturales de gases de efecto invernadero, entre ellos los humedales.

Sin embargo, estos ecosistemas no solo son importantes porque capturan carbono, sino que también su degradación libera emisiones que agravan la crisis climática (Naciones Unidas, 2022). Por ello, su conservación constituye una obligación internacional y no una simple medida discrecional.

No obstante, como advierten Rehman y Abbas (2024, p.16), no basta con que los Estados emitan normas o adopten políticas para la conservación de los ecosistemas, ya que estas deben estar adecuadamente diseñadas, contar con mecanismos efectivos de implementación y disponer de herramientas de cumplimiento que garanticen resultados reales en su protección. Frente a ello, en el Perú se dispone de un sistema multiescalar de conservación a nivel nacional, regional y local, cuya estructura varía según el régimen de gestión.

A nivel nacional, el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE) concentra las principales herramientas legales y técnicas del país en territorios públicos, abarcando a las Áreas Naturales Protegidas (ANP) administradas por el SERNANP y a las Áreas de Conservación Regional (ACR) gestionadas por los gobiernos regionales. Sin embargo, a nivel local opera una figura jurídica fuera del SINANPE, creada por ordenanzas municipales y sin regulación específica: las Áreas de Conservación Ambiental (ACA).

La presencia simultánea de un régimen estructurado (ANP/ACR) y otro débil (ACA) genera una fragmentación que afecta directamente a los ecosistemas que buscan protegerse bajo estas figuras. Esta situación es aún más crítica en el

caso de los humedales, los cuales son ecosistemas altamente vulnerables, ya que más del 85 % han desaparecido a nivel global (Naciones Unidas, s.f.), y, paradójicamente, con frecuencia protegidos bajo el régimen más precario: las ACA. Así, humedales de igual valor ecológico reciben niveles de protección desiguales no por su importancia ambiental, sino por la solidez o debilidad del instrumento jurídico bajo el cual se encuentren.

Frente a este escenario, el presente artículo analiza la brecha jurídica y de gobernanza entre las Áreas Naturales Protegidas y las Áreas de Conservación Ambiental en el Perú, evaluando sus consecuencias sobre la conservación de los humedales. A partir de un enfoque jurídico-comparativo, se examina cómo la debilidad normativa limita la eficacia del régimen local de conservación y se propone una regulación nacional que fortalezca las ACA, establezca estándares mínimos de protección y garantice coherencia ecológica en la gestión de ecosistemas estratégicos y altamente vulnerables como los humedales.

I. Marco jurídico y conceptual de las Áreas de Conservación Ambiental (ACA) en el Perú

La primera sección del presente artículo tiene como finalidad establecer el marco jurídico y conceptual que sustenta a las Áreas de Conservación Ambiental (ACA) en el Perú, con el propósito de comprender su origen, sus fundamentos legales, su potencial como instrumento de conservación local y, finalmente, las limitaciones que enfrenta como categoría sui generis dentro del ordenamiento nacional.

En el primer apartado, se examinará el origen y la naturaleza jurídica de las ACA, destacando cómo surgieron en el plano internacional y en el nacional como respuesta a un vacío normativo en la Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, que omitió toda referencia a mecanismos de conservación bajo administración local.

Se explicará la transición desde las Áreas de Conservación Municipal (ACM), posteriormente derogadas por el Decreto Supremo N.° 015-2007-AG, hacia la práctica de las municipalidades de crear ACA mediante ordenanzas. Asimismo, se desarrollará el reconocimiento formal que les otorgó la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.° 27972) y se abordará la particularidad de su naturaleza jurídica.

En el segundo apartado, se dedicará a analizar el potencial de las ACA como herramienta de gestión local para la conservación. Se argumentará que, al estar bajo control directo de las municipalidades provinciales, constituyen instrumentos ágiles para responder a amenazas ambientales inmediatas, pues no requieren la aprobación de instancias nacionales para su establecimiento.

También se resaltarán su capacidad para articularse con los Planes de Acondicionamiento Territorial (PAT), movilizar presupuestos locales, gestionar proyectos productivos sostenibles y fomentar la participación comunitaria. Se ilustrará este potencial con ejemplos concretos, como el ACA Páramos y Bosques Nublados de Cachiaco y San Pablo en Piura, que muestra cómo estas áreas pueden llenar vacíos de conservación cuando otras categorías, como las Áreas de Conservación Regional, no logran consolidarse.

Finalmente, en el tercer apartado se abordarán los vacíos normativos y limitaciones estructurales de las ACA. Se destacará que carecen de regulación específica, criterios técnicos nacionales estandarizados; presentan procedimientos dispersos (muchas veces desvinculados de los PAT); y son frágiles frente a cambios políticos locales al depender únicamente de ordenanzas municipales.

Asimismo, se señalarán la insuficiencia de capacidades técnicas municipales, la falta de mecanismos nacionales de financiamiento y la heterogeneidad en la calidad de las ordenanzas que las crean. Este análisis permitirá comprender las debilidades jurídicas y operativas que afectan su sostenibilidad, así como las tensiones que genera su exclusión del régimen de Áreas Naturales Protegidas.

En conjunto, esta primera sección proporcionará la base conceptual y normativa necesaria para el análisis posterior de las consecuencias jurídicas y de gobernanza de las ACA frente al régimen de ANP.

I.1. Origen y naturaleza jurídica de las ACA

El surgimiento de figuras locales de conservación, como las Áreas de Conservación Ambiental (ACA) en el Perú, no es un fenómeno aislado, sino parte de una tendencia internacional que reconoce el valor estratégico de diversificar los modelos de gobernanza ambiental. Al evidenciarse que la administración nacional exclusiva de las áreas protegidas dificultaba atender adecuadamente las particularidades ecológicas, sociales y culturales del territorio, se impulsó su incorporación en la gestión de ecosistemas (GTZ, 2010, p. 9).

El reconocimiento internacional de este giro se consolidó con la Resolución 4.037 del Congreso Mundial de la Naturaleza (UICN, 2008), que instó a los Estados a integrar las áreas de conservación municipales en sus sistemas nacionales de conservación, advirtiendo que estas iniciativas carecían del soporte institucional y jurídico necesario para consolidarse como herramientas eficaces. (UICN, 2009, p.45). Asimismo, en dicha Resolución se definió a la Áreas de Conservación Municipal como lo siguiente:

Espacios naturales o modificados, marinos o continentales, que contienen biodiversidad y/o recursos naturales importantes, prestan servicios de los ecosistemas y/o poseen importancia cultural, y son establecidas o reconocidas por el municipio mediante un instrumento legal o municipal en concordancia con las políticas ambientales y de uso del suelo y las políticas de desarrollo del país concernido y del correspondiente sistema de áreas protegidas. (UICN, 2009, p.45)

En ese sentido, bajo esta definición se sostiene que estas áreas no son simples espacios protegidos, sino instrumentos en los que la gestión local se integra con los objetivos de conservación tanto nacionales como internacionales. Este pronunciamiento refuerza la tendencia de que la conservación de ecosistema no

depende únicamente de los gobiernos centrales, sino que puede ser abordada desde el local.

En años recientes, la cooperación internacional reforzó este enfoque. Entre 2016 y 2022, GIZ, ICLEI y UICN promovieron iniciativas regionales para fortalecer mecanismos locales de conservación, resaltando el rol de los municipios como actores clave para la gestión ambiental de primera línea (GIZ, UICN & ICLEI, 2022, p. 6). Estas experiencias demostraron que la gestión local favorece la participación ciudadana, mejora la articulación entre actores territoriales y genera modelos replicables de conservación, aprovechando la proximidad institucional de las municipalidades (GTZ, 2010, p. 18). Ejemplos regionales, como el Sistema Municipal de Áreas Protegidas de Bolivia, evidencian cómo estos mecanismos pueden institucionalizarse dentro de marcos normativos descentralizados (GTZ, 2010, p. 61).

En el caso peruano, la expansión de figuras municipales de conservación ocurrió en un contexto de descentralización y frente a un vacío normativo en la legislación nacional. La Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley N.º 26834, 1997), en su artículo 3, reconoció únicamente las áreas de administración nacional, regional y privada, omitiendo toda referencia a mecanismos gestionados por gobiernos locales. Esta exclusión dejó sin respaldo legal a las iniciativas municipales que ya venían implementándose desde inicios de los años 2000 (Villanueva Aramayo, 2019, p.14).

En este contexto, al inicio, surgieron las denominadas Áreas de Conservación Municipal (ACM), mediante las cuales diversos gobiernos locales buscaron resguardar espacios estratégicos de su jurisdicción (Solano y Monteferri, 2009). Se intentó incluirlas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), al incluir en el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo N.º 038-2001-AG, referencias a la figura de Áreas de Conservación Municipal (ACM).

Sin embargo, el Poder Ejecutivo procedió a modificar el marco reglamentario: el Decreto Supremo N.º 015-2007-AG aclaró y precisó la exclusión de las áreas de

conservación municipales del régimen de ANP, dejando en evidencia que la creación de una categoría de ANP de administración municipal requeriría una reforma legal y no podría ser resuelta únicamente por reglamento, conforme al principio de legalidad y jerarquía normativa.

Pese a este escenario, los gobiernos locales continuaron creando espacios de conservación bajo la denominación de Áreas de Conservación Ambiental, consolidando una práctica destinada a suplir la omisión normativa. Muchas de estas iniciativas se orientaron a proteger ecosistemas frágiles, como cabeceras de cuenca, humedales o bosques nativos, aun sin reconocimiento en el régimen nacional de áreas naturales protegidas. Entre 2017 y 2021, esta dinámica se intensificó: se registraron 27 nuevas ACA a nivel nacional (GIZ, UICN y ICLEI, 2022, p. 27).

El primer reconocimiento normativo expreso de las ACA se produjo con la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.º 27972 (2003). Esta norma establece en su artículo 9, numeral 4, que los concejos provinciales deben aprobar los Planes de Acondicionamiento Territorial (PAT), en los cuales se deben identificar las áreas de conservación ambiental.

De manera concordante, el artículo 79 consigna dicha identificación como una función específica y exclusiva de las municipalidades provinciales, mientras que el artículo 73, numeral 3.2, faculta a los municipios a proponer la creación de áreas de conservación ambiental. Así, aunque la Ley de Áreas Naturales Protegidas no reconoce esta figura, las ACA obtuvieron un sustento legal en el marco de competencias municipales.

Posteriormente, esta línea fue reforzada por disposiciones complementarias. El Reglamento de Ordenamiento Territorial (DS N.º 022-2016-VIVIENDA) define al PAT como un instrumento técnico–normativo de planificación provincial que debe garantizar, entre otros aspectos, la conservación y protección del patrimonio natural y cultural (art. 15). Además, precisa que el PAT debe incluir la identificación de zonas con condiciones de protección ambiental y ecológica (art. 18), lo que otorga a las ACA un marco de planificación territorial.

De manera convergente, el Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (DS N.º 014-2024-MINAM) reconoce, en su artículo 17, numeral 4, que los gobiernos locales ejercen funciones ambientales entre las que se encuentra la facultad de proponer áreas de conservación ambiental, en conformidad con la Ley N.º 27972.

En suma, las ACA emergen producto de la práctica municipal para suplir un vacío en la legislación nacional de ANP, en base a la Ley Orgánica de Municipalidades y en normas de planificación territorial. Sin embargo, esta génesis marcada por la omisión en la Ley de Áreas Naturales Protegidas explica buena parte de las debilidades jurídicas que hoy caracterizan a esta figura.

Desde la perspectiva jurídico-institucional, las ACA tienen las siguientes características esenciales:

- (i) Son una figura de gestión y protección municipal, no integrada al SINANPE ni prevista en la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N.º 26834;
- (ii) Su creación se vincula al instrumento de planificación provincial (Plan de Acondicionamiento Territorial - PAT) que el Reglamento de Ordenamiento Territorial define como el instrumento técnico-normativo para la organización físico-espacial y la identificación de “zonas con condiciones de protección ambiental y ecológica” (DS N.º 022-2016-VIVIENDA, arts. 15 y 18); y
- (iii) Su contenido normativo y operativo depende de la ordenanza municipal y de los instrumentos técnicos que la respalden (Ministerio del Ambiente, 2020, p. 78).

La LOM distingue competencias: las municipalidades provinciales tienen la atribución exclusiva de aprobar los PAT y, por ende, identificar y aprobar áreas de conservación ambiental en el marco de éstos. Respecto a las municipalidades distritales, estas pueden proponer la creación de estas áreas y participar en su gestión, conforme se menciona en los artículos 73 y 79 de dicha norma.

Procedimentalmente, y en ausencia de un régimen nacional detallado, las vías prácticas para promover una ACA incluyen: la presentación de propuestas distritales a la municipalidad provincial (por carta o en sesión de concejo), la declaración de interés local mediante ordenanza distrital con el objetivo de impulsar la iniciativa provincial, o la conducción directa del proceso por la municipalidad provincial (Ministerio del Ambiente, 2020, p. 78).

No obstante, la naturaleza jurídica de las ACA es esencialmente sui generis y de carácter frágil. La Ley Orgánica de Municipalidades no detalla requisitos específicos ni procedimiento exhaustivo para su reconocimiento (por ejemplo: criterios de representatividad ecológica, extensión mínima, duración, o estándares de manejo), lo que genera un alto margen de discrecionalidad y heterogeneidad normativa entre jurisdicciones.

Asimismo, aunque el PAT debería ser el marco de creación de las ACA, en la práctica muchas de ellas se han creado mediante ordenanzas independientes al proceso de aprobación del PAT, lo que debilita su sostenibilidad y la integración con la planificación provincial (Ministerio del Ambiente, 2020, p. 78).

De tal manera, las ACA son un mecanismo de gestión local regulado por las competencias municipales, que permite a los gobiernos provinciales identificar y proteger espacios de importancia ambiental dentro de su jurisdicción, pero sin los respaldos técnicos, institucionales y financieros que el SINANPE confiere a las ANP, punto que se desarrollará más adelante.

La consecuencia normativa y práctica de esta configuración es doble: por un lado, las ACA constituyen una herramienta valiosa para la conservación local; por otro, su exclusión del régimen ANP las coloca en una situación de fragilidad jurídica y operativa, que sólo podría remediarse mediante el diseño de un marco normativo nacional que reconozca y articule expresamente las figuras de conservación municipales con estándares técnicos y mecanismos de financiamiento y seguimiento.

I.2. Potencial de las ACA como herramienta de gestión local para la conservación

Las Áreas de Conservación Ambiental (ACA) constituyen una herramienta de conservación con elevado potencial operativo cuando su creación y gestión se sustenta en procesos técnicos y ordenanzas bien diseñadas. Este potencial deriva fundamentalmente de su carácter local y descentralizado, que permite articular la protección de ecosistemas y servicios ecosistémicos con las prioridades territoriales y la planificación provincial (Planes de Acondicionamiento Territorial —PAT).

La Ley Orgánica de Municipalidades faculta a los gobiernos locales para incluir las ACA en el PAT y proponer su creación, lo que facilita su integración al ordenamiento espacial provincial. Primero, la proximidad administrativa de las ACA favorece respuestas más oportunas y contextualizadas frente a amenazas locales (deforestación, contaminación, presión agrícola) (GIZ, UICN & ICLEI, 2022, p. 6).

Al depender de autoridades municipales, la identificación, delimitación y protección del área puede alinearse con agendas locales de desarrollo y con la disponibilidad de recursos humanos y presupuestales municipales, lo que incrementa la posibilidad de medidas de gestión adaptadas a las especificidades del territorio (Ministerio del Ambiente, 2020, pp.79).

Segundo, las ACA se caracterizan por su agilidad administrativa en el proceso de creación. A diferencia de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) nacionales, cuya declaración implica procedimientos prolongados, evaluaciones técnicas multisectoriales y aprobación a nivel del Poder Ejecutivo, las ACA pueden ser establecidas directamente por las municipalidades provinciales, ya sea mediante ordenanza o a través de su incorporación en los Planes de Acondicionamiento Territorial (PAT), conforme se menciona en la LOM.

Este diseño institucional reduce los tiempos y las barreras burocráticas, lo que permite responder de manera inmediata a la necesidad de proteger sitios críticos frente a amenazas ambientales urgentes (Ministerio del Ambiente, 2020, p. 79).

Un ejemplo ilustrativo es el Área de Conservación Ambiental Páramos y Bosques Nublados de Cachiaco y San Pablo, Pacaipampa, reconocida por la Municipalidad Provincial de Ayabaca mediante Ordenanza Municipal N.º 002-2016-MPA-CM, del 26 de enero de 2016. Esta experiencia surgió como respuesta a la demanda de las comunidades campesinas de San Pablo y Cachiaco, interesadas en proteger las cabeceras de cuenca que abastecen de agua a la zona y al río Quiroz.

Cabe señalar que, en dos ocasiones previas, se intentó crear un Área de Conservación Regional (ACR) en el mismo territorio, sin llegar a consolidarse (Ministerio del Ambiente, 2020, p. 191). Frente a esa imposibilidad, la declaración de un ACA se convirtió en una alternativa viable y rápida para asegurar la conservación de los ecosistemas estratégicos del área (Ministerio del Ambiente, 2020, p. 191).

Tercero, las ACA ofrecen ventanas de financiamiento y articulación de proyectos productivos sostenibles a escala local. Las municipalidades pueden asignar partidas presupuestarias para la gestión de las ACA y gestionar convenios con entidades técnicas, ONG y cooperación internacional para asistencia técnica y proyectos productivos (GIZ, UICN & ICLEI, 2022, p. 6).

Cuarto, las ACA pueden fortalecer la gobernanza local y la participación ciudadana. Al ser instrumentos concebidos en el ámbito municipal, facilitan la inclusión de comunidades, asociaciones de poseionarios y actores locales en la vigilancia, manejo y toma de decisiones, fomentando apropiación social y mecanismos de cogestión que suelen ser más efectivos para la conservación a largo plazo (Villanueva Aramayo, 2019, p.24).

Finalmente, las ACA pueden contribuir a la conectividad del paisaje y la complementación de redes de conservación. Funcionan como áreas buffer o

corredores complementarios a ANP mayores o ACR, aportando a la conservación de servicios ecosistémicos a escala de cuenca y a la resiliencia frente al cambio climático (Ministerio del Ambiente, 2020, pp.81). Esta función complementaria es un argumento recurrente en la literatura sobre modalidades de conservación y planificación territorial (Solano y Monteferri, 2009).

I.3. Vacíos normativos y limitaciones estructurales

Aunque las Áreas de Conservación Ambiental (ACA) constituyen instrumentos de conservación local con potencial operativo, su eficacia y permanencia se ven seriamente limitadas por una serie de vacíos normativos y debilidades estructurales. En lo esencial, este problema se manifiesta en seis ejes interrelacionados: ausencia de criterios técnicos mínimos; dispersión procedimental; fragilidad política y jurídica; capacidad técnica municipal insuficiente; financiamiento inestable; y heterogeneidad en la calidad de las ordenanzas.

Primero, no existe un catálogo normativo nacional de criterios objetivos que determine cuándo un sitio debe ser considerado ACA. No hay reglas formales sobre representatividad biológica, extensión mínima, conectividad, indicadores de servicios ecosistémicos o umbrales de amenaza. Esa ausencia de estándares técnicos produce una heterogeneidad sustantiva entre ordenanzas municipales y dificulta evaluar de manera comparada la idoneidad y el rol conservacionista de cada área.

Segundo, la creación y formalización de ACA presenta procedimientos dispersos. Si bien el marco legal prevé que las ACA se articulen en los Planes de Acondicionamiento Territorial (PAT), instrumento definido por el DS N.º 022-2016-VIVIENDA, en la práctica muchas ACA se han establecido mediante ordenanzas municipales independientes del proceso técnico del PAT (Ministerio del Ambiente, 2020, p.78). Esta desvinculación erosiona la coherencia territorial y dificulta la planificación a escala provincial o regional.

Tercero, existe una fragilidad jurídica y política asociada a su dependencia de ordenanzas municipales. Dado que las ACA suelen nacer de actos normativos municipales, su continuidad está sujeta a cambios de gestión, priorización presupuestal o decisiones políticas locales (derogaciones, modificaciones o desfinanciamiento).

Cuarto, la capacidad institucional municipal es frecuentemente insuficiente: ausencia de personal técnico especializado, falta de unidades de gestión ambiental, carencia de sistemas SIG y de protocolos de monitoreo. Esa limitación técnica reduce la posibilidad de elaborar y ejecutar planes de manejo, realizar vigilancia efectiva y evaluar resultados.

Quinto, no hay un esquema nacional obligatorio y sostenido de financiamiento para las ACA. Su gestión depende, en gran medida, de partidas municipales volátiles o de proyectos puntuales de cooperación internacional u ONG, como en el caso del apoyo presentado por GIZ, UICN y ICLEI anteriormente indicado (GIZ, UICN & ICLEI, 2022, p. 6). La falta de mecanismos financieros estables limita la continuidad de actividades críticas: vigilancia, restauración, gestión participativa y promoción de actividades productivas sostenibles.

Finalmente, las ordenanzas que crean ACA presentan fuerte heterogeneidad en calidad y contenido. Algunas incluyen buenas prácticas, como coordinadas geográficas, memoria descriptiva, mapas, delimitación de roles institucionales, mecanismos de financiamiento y planes de manejo; otras se limitan a declaraciones de intención sin elementos operativos. La ausencia de exigencias legales que estandaricen el contenido y los requisitos de las ordenanzas redundan en bajos niveles de operatividad y sostenibilidad de muchas ACA.

II. Consecuencias jurídicas y de gobernanza de las ACA frente al régimen de ANP

En el apartado anterior se presentó la figura de la ACA tanto en su régimen como en los aspectos positivos y negativos. En esta segunda sección, se analiza las

consecuencias jurídicas y de gobernanza que genera el hecho de que las Áreas de Conservación Ambiental (ACA) no formen parte del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) ni estén bajo la autoridad del SERNANP.

El objetivo específico de esta parte es evaluar las implicancias legales e institucionales que conlleva esta exclusión, partiendo de la subhipótesis de que, al no estar integradas al SINANPE ni al marco de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, las ACA presentan menor estabilidad jurídica, mayor vulnerabilidad frente a los cambios políticos y menos capacidad técnica para asegurar la conservación efectiva de los ecosistemas.

La sección está estructurada en tres apartados: Primero, examina el régimen jurídico e institucional de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), haciendo especial énfasis en las Áreas de Conservación Regional (ACR), que son las más cercanas, en estructura y lógica, a las ACA. Luego, analiza las consecuencias legales y de gobernanza que surgen por la exclusión de las ACA del SINANPE, evidenciando los vacíos normativos y la débil articulación institucional que enfrentan los gobiernos locales.

Finalmente, se realiza un análisis comparativo de la eficacia jurídica entre las ANP y las ACA, en función de los objetivos de conservación, para reflexionar sobre los desafíos que implica mantener figuras locales de conservación fuera del marco nacional. Se concluye que debería existir una reformulación de las ACA, de tal manera que exista una unidad en el esquema de conservación nacional.

II.1. Régimen jurídico e institucional de las ANP

El régimen jurídico de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) en el Perú se basa en la Constitución Política de 1993, que reconoce los recursos naturales y, con ellos, las áreas protegidas, como parte del patrimonio de la Nación, conforme lo indica el artículo 66. Este mandato constitucional se desarrolla a través de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley

N.º 26821), la cual establece, en su artículo 13, que es obligación del Estado el uso sostenible de los recursos naturales, mediante Áreas Naturales Protegidas.

En ese marco, la conservación a través de las Áreas Naturales Protegidas se configura como un instrumento jurídico fundamental para garantizar la sostenibilidad ambiental del patrimonio natural de la Nación (Borg Rasmussen, 2022, p.163). De manera complementaria, el artículo 68 de la Constitución impone al Estado la obligación de “promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas”, otorgándoles así una protección constitucional reforzada.

Bajo este fundamento constitucional, la Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas (1997), desarrolla el régimen jurídico específico de las ANP. Esta ley en su artículo 1 las define como: “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”.

En virtud de ello, las ANP constituyen patrimonio de la Nación y su condición natural debe mantenerse “a perpetuidad”, permitiéndose solo el uso regulado o la restricción de usos directos según la categoría de manejo (Solano, 2020, p. 24).

Asimismo, conforme señala el artículo 2 de la Ley de ANP, dicho régimen persigue tres fines centrales:

- (i) La conservación de la biodiversidad, objetivo predominante y transversal, orientado a preservar la representatividad ecológica y la continuidad de procesos naturales;
- (ii) El uso público sostenible, asociado a la educación ambiental, la investigación científica, el turismo y la recreación; y
- (iii) La promoción del desarrollo sostenible de los territorios donde se ubican las áreas, en armonía con la identidad natural y cultural del entorno.

Cabe resaltar que bajo este régimen se conforma el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), en el cual se integran instituciones “a nivel nacional, regional o municipal”, según se menciona en el artículo 17 de la Ley 26834.

Este sistema, coordinado y supervisado por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), constituye el marco de gobernanza del conjunto de ANP del país. En la práctica, el SERNANP ejerce funciones normativas, técnicas y de fiscalización, en coordinación con los gobiernos subnacionales y actores privados (Solano, 2020, p. 30).

En ese sentido, el SINANPE opera bajo un esquema de gobernanza predominantemente centralizado, en el cual las decisiones estratégicas y el reconocimiento de nuevas áreas permanecen bajo competencia del Poder Ejecutivo (López Ramón, 2024, p. 56). Dentro de ellas, se ubican las áreas naturales protegidas públicas y privadas que se estructura en tres niveles de administración.

En primer lugar, se encuentra las siguientes: las áreas de administración nacional, de competencia directa del Estado a través del SERNANP; las áreas de conservación regional (ACR), impulsadas y gestionadas por los gobiernos regionales; y las áreas de conservación privadas (ACP), reconocidas a solicitud de propietarios individuales o colectivos, conforme indica el artículo 3 de la Ley de ANP.

Las áreas protegidas públicas (nacionales y regionales) se crean mediante Decreto Supremo aprobado en Consejo de Ministros, conforme se menciona en el artículo 7 de la Ley de ANP. En tanto, las Áreas de Conservación Privadas (ACP) se establecen por Resolución Ministerial del Ministerio del Ambiente, previa evaluación técnica del SERNANP, según el mencionado artículo.

En todos los casos, la creación o reconocimiento de un área debe sustentarse en un expediente técnico que justifique su valor ecológico, viabilidad de gestión

y compatibilidad con el ordenamiento territorial; además, cuando se afecta derechos de pueblos indígenas, el procedimiento debe incluir la consulta previa, conforme a la normativa nacional (Solano, 2020, p. 28).

Asimismo, se categorizan bajo su uso directo e indirecto, ubicándose 9 categorías, según el tipo de uso destinado al área, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley de ANP. Las áreas de uso indirecto se encuentran en preservación estricta, tales como los “Parques Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos”, conforme se señala en el artículo 21 de la Ley de ANP.

Por otro lado, en las áreas de uso directo, se autoriza el manejo sostenible de recursos naturales, dentro las cuales se encuentran las “Reservas Nacionales, Reservas Paisajísticas, Refugios de Vida Silvestre, Reservas Comunales, Bosques de Protección, Cotos de Caza y Áreas de Conservación Regionales”, acorde al mencionado artículo la Ley de ANP.

Dentro del sistema de ANP, dos categorías son especialmente importantes para el presente análisis: las Áreas de Conservación Regional (ACR). Las Áreas de Conservación Regional (ACR) son las que presentan mayor afinidad con las figuras de conservación local, como las Áreas de Conservación Ambiental (ACA). Su objetivo es conservar la diversidad biológica de interés público a nivel regional o local, integrando la conservación con el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible del departamento o región (Solano, 2020, p. 97).

A diferencia de las áreas nacionales, las ACR enfrentan desafíos en materia de financiamiento, capacidades técnicas y la imposibilidad legal de manejar su propio sistema de categorías, aunque pueden incorporar estrategias de manejo adaptadas a sus contextos ecológicos y socioculturales (Solano, 2020, p. 98).

Esta área representan una modalidad de gobernanza no estatal, que articula el esfuerzo de conservación regional con la política pública ambiental.

No obstante, la literatura advierte que el Estado aún no ha definido con claridad los mecanismos de apoyo y financiamiento para estas áreas, lo que limita su

sostenibilidad (Solano, 2020, p. 89). En ese sentido, el régimen jurídico de las Áreas Naturales Protegidas en el Perú constituye un sistema jerárquico y centralizado, cuyo marco constitucional, legal e institucional asegura su protección a perpetuidad y su integración funcional dentro del SINANPE.

Asimismo, dentro de esta estructura coexisten distintos grados de descentralización, particularmente en las ACR y ACP, que introducen matices en la gobernanza y gestión territorial de la conservación. Las ACR por su vínculo con los niveles regional y local, ofrecen un punto de comparación pertinente para analizar en el siguiente apartado las consecuencias jurídicas y de gobernanza derivadas de la exclusión de las Áreas de Conservación Ambiental (ACA) del sistema nacional de áreas naturales protegidas.

II.2. Consecuencias jurídicas y de gobernanza de la exclusión de las ACA del SINANPE

La exclusión de las Áreas de Conservación Ambiental (ACA) del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) genera efectos estructurales en el diseño del régimen de conservación peruano, respecto a la seguridad jurídica, la gobernanza multinivel y la coherencia del sistema nacional de conservación.

El origen de esta exclusión se remonta a los años noventa. El Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990 reconoció la categoría de áreas protegidas municipales, pero dicho reconocimiento fue derogado apenas un año después. Posteriormente, la Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas (1997), no incorporó a las áreas municipales dentro de las categorías del SINANPE. Aunque el Reglamento de 2001 (DS N.º 038-2001-AG) intentó reconocerlas tímidamente, este gesto normativo fue revertido por el DS N.º 015-2007-AG, que precisó expresamente que las áreas municipales no constituyen áreas naturales protegidas ni forman parte del sistema. De este modo, el Perú consolidó un modelo centralizado de conservación, depositando en el Ejecutivo la competencia exclusiva para reconocer y dirigir las ANP.

La centralización buscó evitar la dispersión de competencias en un contexto de descentralización incipiente (Solano, 2020). Sin embargo, la solución adoptada generó la exclusión de la escala local del sistema de conservación formal. En la práctica, las ACA quedaron relegadas a la categoría de instrumentos de gestión ambiental municipal, sin reconocimiento jurídico en el régimen de ANP, sin estándares técnicos nacionales y sin mecanismos de integración, financiamiento o supervisión por parte del SERNANP.

Asimismo, la ausencia de un marco regulatorio nacional debilita la gobernanza ambiental en su dimensión vertical. Las municipalidades actúan en un espacio ambiguo: poseen competencias en materia ambiental reconocidas por la Ley Orgánica de Municipalidades, pero estas competencias encuentran límites en sectores regulados por entidades especializadas (SERNANP, SERFOR, Autoridades Regionales Ambientales). Como señala Solano (2020, p.118), la intervención municipal en asuntos vinculados a biodiversidad tiene un fundamento legal más débil debido a la concurrencia de competencias

Esta decisión de excluir las áreas municipales tuvo un trasfondo político. Una de las razones que motivaron la eliminación de las antiguas áreas protegidas municipales fue el temor de que los gobiernos locales utilizaran esta figura para bloquear proyectos extractivos (Solano, 2020, p.121). Sin embargo, esta medida terminó anulando un espacio legítimo de acción local en conservación, en lugar de diseñar salvaguardas o controles adecuados.

La consecuencia es una asimetría institucional. Mientras el nivel nacional y regional cuenta con competencias, recursos y reconocimiento jurídico, los gobiernos locales han quedado en un rol marginal, sin capacidad plena para ejercer la subsidiariedad ambiental prevista en la Ley General del Ambiente. Esta situación inhibe la construcción de una gobernanza integrada del territorio y limita la posibilidad de que las iniciativas municipales se articulen y potencien dentro de la red nacional de conservación.

En síntesis, la exclusión de las Áreas de Conservación Ambiental del SINANPE no es un detalle administrativo: ha generado una brecha estructural entre la

política nacional de conservación y la gestión local del territorio. Las ACA operan en un espacio intermedio, sin anclaje jurídico en el régimen de ANP, sin estándares nacionales y sin financiamiento estable. Esta omisión perpetúa la fragmentación institucional del sistema ambiental peruano y subestima el rol estratégico de los gobiernos locales en la protección de la biodiversidad.

II.3 Análisis comparativo de la eficacia jurídica de las ACA frente a las ANP en función de los objetivos de conservación del área

En esta sección, a manera de realizar una comparación ilustrativa de las ACA con las ANP, se presentará la siguiente matriz comparativa que incluye las siguientes dimensiones:

1. Base legal y proceso de creación;
2. Nivel y estabilidad de protección;
3. Instrumentos de gestión y planificación;
4. Financiamiento y recursos;
5. Capacidad técnica y monitoreo;
6. Cumplimiento y fiscalización;
7. Gobernanza y participación; y

Las afirmaciones clave se sustentan en la Ley N.º 26834 y en la Ley N.º 27972, el Reglamento de Ordenamiento Territorial (DS N.º 022-2016-VIVIENDA) y el DS N.º 015-2007-AG.

Tabla N° 1:

Cuadro comparativo de las ACA frente a las ANP

Criterio	ANP (nacional / regional)	ACA (municipal)	Interpretación práctica
Base legal	Fundamento explícito en Ley N.º 26834; creación por	Sostén jurídico en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972) y	ANP tienen base legal superior y única vía formal de

	Decreto Supremo (áreas públicas) o Resolución Ministerial (ACP). Integradas al SINANPE.	en PAT; creación por ordenanza municipal o inclusión en PAT. No integradas al SINANPE.	reconocimiento nacional; ACA dependen de normativa local (más frágil).
Proceso de creación	Largo, técnico y multisectorial (expediente técnico, revisión SERNANP, Consejo de Ministros). Incluye evaluación de impactos y, si procede, consulta previa.	Rápido/accesible: ordenanza o inclusión en PAT; menos requisitos técnicos obligatorios.	ANP demoran pero generan mayor legitimidad y garantías legales; ACA sirven para acciones urgentes pero con menor garantía de continuidad.
Nivel de protección / estabilidad	Alto (condición de patrimonio nacional; protección “a perpetuidad” con posibilidad de modificaciones solo por ley). Mayor estabilidad jurídica.	Variable y revocable (ordenanza municipal modificable): alta discrecionalidad política y riesgo de desmantelamiento .	Para conservación a largo plazo ANP es preferible; ACA puede ser útil como medida temporal o complemento.
Instrumentos de gestión	Plan maestro obligatorio (visión quinquenal, zonificación, programas, POA). Acceso a	Depende de la ordenanza y capacidad municipal; frecuentemente carecen de plan	ANP disponen de marcos de gestión estandarizados; ACA requieren normativización

	asistencia técnica del SERNANP.	maestro formal y SIG/POA consistentes.	para cumplir roles similares.
Financiamiento	Acceso a fondos nacionales, cooperación y programas SERNANP/Sector ; mayor posibilidad de presupuesto sostenido.	Dependen del presupuesto municipal (volátil) y proyectos puntuales; no existe mecanismo nacional obligatorio.	Sostenibilidad financiera mucho mayor en ANP; ACA necesitan mecanismos de apalancamiento y fondos concursables.
Capacidad técnica y monitoreo	Mayor disponibilidad de equipos técnicos y protocolos estandarizados (SERNANP/planes maestros).	Frecuente carencia de personal técnico, SIG y protocolos; alta dependencia de asistencia externa (IONG).	En la práctica, ANP muestran mayor capacidad técnica; ACA sólo alcanzan efectividad con apoyo técnico sostenido.
Cumplimiento y fiscalización	Facultades sancionadoras y fiscalización nacional/sectorial; procedimientos administrativos consolidados.	Fiscalización fragmentaria; sanciones dependen de ordenamiento municipal y/o intervención sectorial limitada.	ANP ofrecen mayor capacidad coercitiva frente a actividades ilegales; ACA tienen limitaciones operativas.
Gobernanza y participación	Gobernanza multinivel: SERNANP + GORE + municipios + comunidades;	Gobernanza local fuerte (proximidad, participación), mayor legitimidad social si se gestiona bien.	Complementarios : ANP aportan respaldo técnico/financiero ; ACA aportan proximidad social.

	modelos normados.		
--	-------------------	--	--

Nota. Elaborado a partir de la Ley N.º 26834 y Ley N.º 27972.

De lo siguiente, principalmente se sostiene que la eficacia jurídica entre una ANP y una ACA, depende del área y de los objetivos de conservación, por lo cual se considera crearla. En ese sentido, para objetivos que exigen protección a perpetuidad y poderes coercitivos claros, como lo es la conservación de hábitats críticos y la protección de especies endémicas amenazadas, la arquitectura jurídica de las ANP ofrece mayor eficacia. Asimismo, la condición de patrimonio de la Nación y el régimen de planificación (expediente técnico, plan maestro, fiscalización, entre otros) aseguran mayor predictibilidad y continuidad frente a presiones económicas o cambios políticos.

Por otro lado, las ACA pueden aportar si sus ordenanzas incorporan instrumentos de gestión participativa y sostenibilidad financiera; sin embargo, su eficacia dependerá de la existencia de planes de manejo, financiamiento y capacidades técnicas. Asimismo, las ACA, por su proximidad y flexibilidad, pueden proteger cuencas y provisión hídrica de forma eficiente, pero solo si se fortalecen técnicamente y se articulan con planificación regional. De lo contrario, su desconexión del SINANPE disminuye su contribución sistémica.

El análisis comparativo permite concluir que, desde el punto de vista jurídico e institucional, las Áreas Naturales Protegidas (ANP) muestran mayor eficacia y estabilidad para garantizar la conservación a largo plazo, mientras que las Áreas de Conservación Ambiental (ACA) constituyen un mecanismo complementario de conservación local con un rol potencial, pero limitado por vacíos normativos y estructurales.

Las ANP, respaldadas por la Ley N° 26834 y administradas bajo el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE), cuentan con un marco jurídico sólido, procesos técnicos rigurosos, financiamiento regular y mecanismos estandarizados de gestión (planes maestros, monitoreo, fiscalización). Estas características les otorgan mayor previsibilidad, continuidad

institucional y fuerza coercitiva para la protección de ecosistemas y especies en el largo plazo.

Por el contrario, las ACA, basadas en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972), dependen de la voluntad y capacidad técnica de los gobiernos locales. Su creación por ordenanza municipal permite rapidez y flexibilidad para proteger áreas críticas o estratégicas, especialmente en contextos de presión inmediata sobre recursos naturales.

Sin embargo, su eficacia jurídica es débil debido a tres factores principales: (i) ausencia de reconocimiento dentro del SINANPE, lo que impide respaldo institucional y técnico del SERNANP; (ii) carencia de criterios y procedimientos nacionales uniformes; y (iii) vulnerabilidad frente a cambios políticos y limitaciones presupuestales.

En suma, la eficacia de las ACA es condicional: su potencial depende de la capacidad municipal y de su articulación con la política nacional de conservación. Las ANP, en cambio, mantienen una eficacia estructural derivada de su marco legal, institucional y presupuestal. La política pública ambiental debería orientarse hacia un modelo de conservación multinivel, donde las ACA actúen como instrumentos locales de apoyo y conectividad al SINANPE, bajo estándares técnicos y legales mínimos definidos por el MINAM.

III. La gobernanza jurídica de los humedales: protección ambiental diferenciada según el régimen de conservación

En la sección anterior, se evidenció cómo la exclusión de las Áreas de Conservación Ambiental (ACA) del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) genera una brecha normativa e institucional que repercute en la gobernanza ambiental local. Dicha fragmentación afecta la coherencia del sistema jurídico de conservación y pone en evidencia la desigualdad de protección entre las distintas figuras de manejo territorial.

Sobre esta base, la Sección 3 profundiza en uno de los casos más representativos de esa asimetría: los humedales, ecosistemas de altísimo valor

ecológico, social y climático, pero especialmente frágiles frente a la pérdida de cobertura vegetal, el cambio de uso del suelo y las presiones urbanas o extractivas.

El objetivo específico 3 de esta sección es analizar cómo el régimen jurídico aplicable a los humedales varía según se encuentren dentro o fuera de Áreas Naturales Protegidas, y cuáles son las consecuencias de esa diferencia en términos de conservación y gobernanza ambiental.

El problema específico 3 que se plantea es que la desigualdad entre los regímenes del SINANPE y las Áreas de Conservación Ambiental generan una protección ambiental desigual, afectando la sostenibilidad de los humedales fuera del marco de las ANP.

A partir de ello, se formula la subhipótesis 3, según la cual los humedales que se encuentran fuera de las Áreas Naturales Protegidas, especialmente los gestionados bajo la figura de Áreas de Conservación Ambiental, presentan una protección jurídica más débil, menor supervisión estatal y una gestión fragmentada que compromete su conservación efectiva.

Para abordar este planteamiento, la sección se organiza en cuatro apartados. En el primero, se describe el régimen general de conservación de los humedales en el Perú, sus bases normativas, institucionales y los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano.

En el segundo se analiza la situación de los humedales bajo el régimen del SINANPE, destacando los instrumentos legales y administrativos que garantizan su conservación y estabilidad jurídica.

En el tercero, examina los humedales gestionados bajo la figura de Áreas de Conservación Ambiental, enfatizando las debilidades estructurales de este régimen y sus implicancias prácticas.

Finalmente, en el desarrolla un análisis crítico sobre la fragmentación jurídica en la conservación de humedales, planteando la necesidad de una regulación nacional que establezca estándares mínimos de gestión, coherencia ecológica y sostenibilidad institucional para las ACA que incluyen ecosistemas hídricos.

III.1. Régimen de los humedales en el Perú

En el ámbito nacional, el Perú ha venido fortaleciendo progresivamente su marco normativo para la gestión sostenible de los humedales. Un hito importante fue la aprobación de la Estrategia Nacional de Humedales mediante el Decreto Supremo N° 004-2015-MINAM, que reconoce dos modalidades de gestión: los humedales que se encuentran bajo el régimen de Áreas Naturales Protegidas (ANP) y aquellos que se ubican fuera de dicho régimen. Esta diferenciación resulta fundamental, pues define el nivel de protección, las competencias institucionales y las herramientas de manejo aplicables a cada caso (MINAM, 2015).

Más recientemente, el marco legal se ha consolidado con la promulgación de la Ley N° 32099, Ley para la protección, conservación y uso sostenible de los humedales en el territorio nacional, publicada en 2024. Esta norma establece los principios, obligaciones y criterios de priorización para la gestión de los humedales, así como los mecanismos de prevención, vigilancia y respuesta ante amenazas ambientales.

Según su artículo 8, literal a, el Ministerio del Ambiente (MINAM) debe priorizar la protección y conservación de los humedales que se encuentren bajo el régimen de ANP, aquellos amenazados por actividades prohibidas por la misma ley o los designados como sitios Ramsar. Este mandato revela una asimetría jurídica en el tratamiento de los humedales, otorgando un marco protector más robusto a los que están bajo el SINANPE o tienen reconocimiento internacional, mientras que los que se encuentran fuera de esos regímenes no reciben el mismo nivel de prioridad ni supervisión nacional (Ley N° 32099, 2024).

El Reglamento de la Ley N.° 32099, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2025-MINAM, desarrolla las competencias y funciones de las autoridades nacionales y regionales en materia de humedales, estableciendo disposiciones para su gestión integral, restauración ecológica y monitoreo. Entre sus avances destaca la creación del Inventario Nacional de Humedales, encargado de registrar, clasificar y actualizar la información sobre estos ecosistemas, cuya

elaboración fue encargada al MINAM en su artículo 24, dando cumplimiento a una tarea ya prevista desde la Estrategia Nacional de Humedales de 2015 (MINAM, 2025).

En la actualidad, el Perú cuenta con 14 sitios Ramsar, que abarcan una superficie total de 6 789 685 hectáreas (Ramsar, s.f.). De estos, 10 se encuentran dentro de nueve Áreas Naturales Protegidas, lo que evidencia la estrecha relación entre la protección internacional y la inclusión en el régimen del SINANPE (Actualidad Ambiental, 2022).

No obstante, los humedales existentes en el país superan ampliamente esta cifra: se estima que abarcan alrededor de 18,29 millones de hectáreas, comprendiendo una gran diversidad de ecosistemas como ríos, lagos, lagunas, pantanos, bofedales, manglares y humedales costeros (SINIA, s.f.). Pese a ello, aún no se cuenta con un registro oficial y actualizado de todos los humedales del territorio nacional, lo que dificulta su gestión efectiva y el diseño de políticas públicas basadas en evidencia.

En síntesis, el marco normativo peruano refleja avances significativos hacia una gobernanza más estructurada de los humedales, pero también pone en evidencia una fragmentación jurídica entre aquellos que se encuentran bajo el régimen del SINANPE y los que permanecen fuera de él, cuestión que genera desigualdades en los niveles de conservación

III.2. Los humedales bajo el régimen de ANP

Los humedales que se encuentran dentro de los límites de un Área Natural Protegida (ANP) están regidos por el marco jurídico establecido en la Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas y su reglamento, que los incorpora al patrimonio de la Nación y les confiere un régimen de protección reforzado. En consecuencia, los humedales que forman parte de una ANP quedan bajo el conjunto de normas, instrumentos y garantías del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), cuyo ente rector técnico y

administrativo es el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de la citada ley.

Como se mencionó anteriormente, en el Perú existen diez humedales reconocidos como sitios Ramsar que se ubican dentro de nueve Áreas Naturales Protegidas. A continuación se presenta el listado de estos humedales en orden cronológico de la creación de la ANP, junto con el nombre del área natural protegida en la que se encuentran, la norma de creación correspondiente y su condición como sitio Ramsar (ver Figura N.º 2).

Tabla N.º 2:

Humedales bajo el régimen de ANP en el Perú

Nº	Humedal	ANP donde se ubica	Norma de creación del ANP	Año de creación	Región
1	Humedales de la Reserva Nacional Pacaya – Samiria	Reserva Nacional Pacaya-Samiria	D.S. N° 06-72-PE y modificatorias	1972	Loreto
2	Bofedales del Lago de Junín	Reserva Nacional de Junín	D.S. N° 0750-74-AG	1974	Junín y Pasco
3	Humedales costeros de Paracas	Reserva Nacional de Paracas	D.S. N° 1281-75-AG	1975	Ica
4	Lago Titicaca (sección peruana)	Reserva Nacional del Titicaca	D.S. N° 185-78-AA	1978	Puno

5	Bofedales y Laguna de Salinas	Reserva Nacional Salinas y Aguada Blanca	D.S. N° 070-79-AA	1979	Moquegua
6	Laguna del Indio – Dique de los Españoles	Reserva Nacional Salinas y Aguada Blanca	D.S. N° 070-79-AA	1979	Arequipa
7	Lagunas de Mejía (humedal costero)	Santuario Nacional Lagunas de Mejía	D.S. N° 015-84-AG	1984	Arequipa
8	Los Manglares de Tumbes	Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes	D.S. N° 018-88-AG	1988	Tumbes
9	Lagunas Arreviatadas	Santuario Nacional Tabaconas-Namballe	D.S. N° 051-88-AG	1988	Cajamarca
10	Los Pantanos de Villa	Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa	D.S. N° 055-2006-AG	2006	Lima

Nota. Elaborado a partir de SERNANP. (2025). *Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas.* (p.25).
https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/archivos/public/docs/PlanDirector_Version_Resumida.pdf

Como se puede observar, seis de ellos se ubican en ANP con la categoría de Reserva Nacional, las cuales son consideradas de uso directo, conforme indica el artículo 49, literal b.1, del Reglamento de la Ley N.º 26834. En dichas áreas se permite el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales siempre que

sea compatible con los objetivos de conservación y de acuerdo con lo previsto en los instrumentos de gestión del área, tal como señala el artículo 103 del mismo reglamento.

Por su parte, tres humedales se ubican en ANP bajo la categoría de Santuario Nacional, y uno bajo la categoría de Refugio de Vida Silvestre, todas consideradas de uso indirecto, conforme indica el artículo 49, literal a.2, del Reglamento de la Ley N.º 26834. En estas categorías, la extracción de recursos naturales se encuentra restringida, salvo cuando resulte necesaria para la gestión o protección del área, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 102 de la referida norma.

En ese sentido, esta diferenciación entre áreas de uso directo e indirecto evidencia una estrategia de gestión diferenciada dentro del SINANPE: mientras las Reservas Nacionales permiten compatibilizar la conservación con el aprovechamiento sostenible, los Santuarios Nacionales y Refugios de Vida Silvestre priorizan la protección estricta y la restauración ecológica.

Asimismo, todas las categorías de ANP deben contar con instrumentos obligatorios de gestión, entre ellos el Plan Maestro, los Planes de Manejo, los Planes Operativos Anuales y la Memoria Anual, conforme lo establece el Capítulo IV del Reglamento de la Ley N.º 26834. Estos instrumentos orientan la planificación, zonificación y ejecución de las estrategias de conservación, garantizando coherencia técnica y continuidad institucional.

En el ámbito específico de los humedales, el Reglamento de la Ley N.º 32099, Ley de Protección, Conservación y Uso Sostenible de los Humedales, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 002-2025-MINAM, precisa las competencias del SERNANP respecto a los humedales que se encuentran dentro de ANP. Según el artículo 15 de dicho reglamento, el SERNANP ejerce la rectoría técnica en la gestión de estos humedales y tiene la obligación de monitorear y reportar al Ministerio del Ambiente (MINAM) sobre su estado de conservación cuando se trata de sitios Ramsar.

Además, el artículo 33.1, literal c, del mismo reglamento dispone que el MINAM debe priorizar la conservación de los humedales ubicados dentro del régimen de ANP, lo que refuerza su jerarquía en las políticas públicas de conservación. Por lo tanto, los humedales integrados al SINANPE gozan de mayor estabilidad institucional y normativa, pues su condición de patrimonio de la Nación implica que cualquier modificación o desafectación requiere una norma con rango de ley.

Asimismo, cuando además estos humedales están reconocidos como sitios Ramsar, el Estado peruano asume obligaciones internacionales adicionales derivadas de la Convención Ramsar de 1971, consistentes en mantener sus valores ecológicos y promover su uso racional (SERNANP, 2013; Ramsar, s.f.). Esta doble condición (ANP y Ramsar) fortalece su régimen jurídico, integrando compromisos globales de conservación con la gestión nacional y descentralizada.

De tal manera, los humedales ubicados en ANP tienden a mostrar mayor coherencia institucional, planificación técnica y sostenibilidad operativa, pues cuentan con mecanismos de financiamiento público, cooperación internacional y participación ciudadana a través de comités de gestión. Sin embargo, su eficacia práctica depende de la calidad del Plan Maestro, del financiamiento sostenido, de las capacidades técnicas locales y de la coordinación interinstitucional para hacer frente a amenazas como la contaminación, la expansión agrícola o los cambios en la dinámica hídrica producto del cambio climático.

III.3. Los humedales bajo el régimen de las Áreas de Conservación Ambiental

La Estrategia Nacional de Humedales (Ministerio del Ambiente, 2015) establece que todos los humedales que no se encuentran dentro de Áreas Naturales Protegidas (ANP) conforman una segunda categoría de gestión, en la cual se incluyen los sitios Ramsar fuera del SINANPE y las Áreas de Conservación Ambiental (ACA) creadas por gobiernos locales. Esta distinción evidencia que una parte significativa de los humedales del país depende de marcos normativos y administrativos distintos al régimen especializado de las ANP.

En este contexto, la Ley N° 32099, Ley para la protección, conservación y uso sostenible de los humedales, aprobada en 2024, y su Reglamento, Decreto Supremo N° 002-2025-MINAM, han introducido por primera vez un marco normativo general aplicable a todos los humedales del país, incluidos aquellos fuera de las ANP. Estas normas definen principios, criterios de priorización y un enfoque de gestión integral, participativa y descentralizada, estableciendo procedimientos para la delimitación, gestión y monitoreo.

Conforme se presenta en el título II del Reglamento de la Ley N° 32099, entre las principales autoridades competentes en materia ambiental para la conservación de los humedales que no se ubican en la categoría de ANP se ubican principalmente el Ministerio del Ambiente (MINAM), el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), los Gobiernos Regionales y locales

Respecto a la primera institución mencionada, conforme indica el artículo 8, literal a, de la Ley N° 32099, esta debe priorizar la protección de los humedales que se encuentren en ANP, sean sitios Ramsar o estén amenazados por conductas prohibidas. Ello implica que, en la práctica, los humedales que no cumplan tales condiciones, como la mayoría de los que están bajo régimen municipal, reciben menor atención institucional y financiamiento público.

En adición, el Reglamento de dicha Ley asigna competencias diferenciadas: el SERFOR establece lineamientos sobre los recursos forestales y de fauna silvestre de los humedales fuera del SINANPE (art. 13); los Gobiernos Regionales deben elaborar planes de gestión integral y monitorear su estado (art. 21); y los Gobiernos Locales, conforme al artículo 22, tienen la responsabilidad directa de conservar y administrar los humedales dentro de su jurisdicción.

Sin embargo, esta asignación de competencias no establece mecanismos de coordinación obligatorios ni instrumentos técnicos de gestión estandarizados con características mínimas, lo que reproduce las debilidades estructurales de las modalidades locales de conservación.

En la práctica, tal como señala el SERNANP (2017), cuando un humedal no reúne los criterios para ser reconocido como ANP, se recomienda que sea protegido como Área de Conservación Regional (ACR) o Área de Conservación Ambiental (ACA). Este fue el caso de los Humedales de Puerto Viejo, que permanecieron en evaluación bajo la categoría de Zona Reservada desde 2008 (Resolución Ministerial N.º 064-2008-AG).

En 2017, el Ministerio del Ambiente desafectó esta categoría mediante la Resolución Ministerial N.º 095-2017-MINAM, al considerar que no cumplía con los requisitos técnicos para ser reconocida como ANP. La decisión generó cuestionamientos de diversos actores locales y organizaciones civiles, quienes advirtieron que el ecosistema quedaba sin protección efectiva (Ramírez y Aponte, 2018, p.53). Este caso ilustra cómo, ante la falta de reconocimiento nacional, se sugiere que los gobiernos locales recurran a las ACA como medida paliativa para conservar humedales de importancia ecológica.

No obstante, la figura de las ACA presenta limitaciones estructurales. A diferencia del régimen del SINANPE, no existen lineamientos técnicos ni criterios normativos uniformes para su creación o gestión (Ministerio del Ambiente, 2020, p.80). Su establecimiento mediante ordenanzas municipales implica vulnerabilidad frente a cambios de gestión local, falta de continuidad institucional y ausencia de financiamiento sostenido.

Además, muchas municipalidades carecen de capacidades técnicas o unidades especializadas para implementar planes de manejo, realizar monitoreo o gestionar recursos externos. Estas deficiencias generan un marco de conservación inestable para ecosistemas tan frágiles como los humedales, cuya gestión requiere estándares técnicos y de control ambiental más exigentes.

En contraste, un ejemplo positivo de esta modalidad lo constituye el Área de Conservación Ambiental Humedales del Bajo Marañón y Pastaza, donde se ubica el Abanico del Pastaza, declarado sitio Ramsar y con un Plan de Gestión Sostenible elaborado con apoyo del Profonanpe (Profonanpe, 2021). Sin embargo, esta experiencia confirma que la eficacia de las ACA depende del apoyo externo y del financiamiento complementario, no de la estructura municipal ordinaria.

Por tanto, mientras no se institucionalice un mecanismo nacional de asistencia técnica y económica, la capacidad de las ACA para asegurar la conservación efectiva de los humedales seguirá siendo desigual.

Finalmente, la consolidación del Inventario Nacional de Humedales, prevista en el artículo 24 del Reglamento de la Ley N° 32099, representa un avance importante para superar la actual fragmentación institucional. Este instrumento permitirá identificar y clasificar humedales dentro y fuera del SINANPE, facilitando su priorización y una planificación más coherente a nivel nacional. Sin embargo, hasta su implementación plena, la ausencia de un registro actualizado limita la gobernanza ambiental y la toma de decisiones basadas en evidencia.

En suma, los humedales bajo el régimen de las Áreas de Conservación Ambiental enfrentan una asimetría jurídica y operativa frente a aquellos integrados en el SINANPE. Aunque la Ley N° 32099 reconoce su valor ecológico, su protección depende de marcos locales frágiles, con escasa articulación institucional y débil respaldo técnico.

Este escenario confirma la hipótesis planteada: la exclusión de los humedales del sistema nacional de ANP y su adscripción al régimen de ACA los sitúa en un régimen de conservación precario, sin la estabilidad jurídica ni los instrumentos necesarios para garantizar su preservación a largo plazo.

III.4. Implicancias de la fragmentación jurídica en la conservación de humedales

Para comenzar, es importante mencionar que Los humedales constituyen uno de los ecosistemas más frágiles y, a la vez, más determinantes para la estabilidad ecológica del territorio. En el caso peruano, esta vulnerabilidad se agrava por la presión constante que ejercen las actividades humanas, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

Diversos estudios evidencian que los humedales costeros se encuentran particularmente amenazados por la expansión urbana no planificada, la construcción de infraestructura portuaria y el avance del extractivismo sobre zonas de alto valor ecológico, lo que genera pérdida de hábitat y degradación de servicios ecosistémicos esenciales (Apeño, 2025).

En un plano más general, las principales amenazas identificadas para los humedales del país incluyen el crecimiento demográfico desordenado, la urbanización intensiva, la acumulación de residuos sólidos y escombros, los incendios y la contaminación por descargas orgánicas, microbiológicas y químicas (Gómez Vilca et al., 2023, p.139). Estos factores alteran gravemente los procesos ecológicos esenciales, como la dinámica de la biodiversidad y la regeneración natural de especies, comprometiendo la capacidad del ecosistema para mantener su equilibrio funcional (Gómez Vilca et al., 2023, p.139).

Esta situación de presión constante demuestra que los humedales no solo enfrentan un problema de conservación ecológica, sino también una crisis de gobernanza ambiental. Las deficiencias institucionales y la falta de articulación entre los distintos niveles de gobierno impiden una respuesta coordinada, sostenida y basada en evidencia científica.

En este contexto, la protección de los humedales depende en gran medida de la fortaleza del marco jurídico que los ampara, lo que en el Perú ha resultado ser desigual: mientras los humedales dentro de Áreas Naturales Protegidas cuentan con un marco normativo sólido y autoridad técnica definida, aquellos que se encuentran fuera de ellas, como los incorporados en Áreas de Conservación Ambiental, se sostienen sobre bases normativas fragmentadas y de baja exigibilidad.

La evidencia científica respalda esta brecha institucional y de protección. Un estudio exhaustivo de Gómez Vilca et al. (2023) confirma la existencia de asimetrías significativas entre los humedales ubicados dentro de Áreas Naturales Protegidas (ANP) y aquellos que se encuentran fuera de ellas, particularmente en Áreas de Conservación Ambiental (ACA).

La investigación que revisó 177 artículos científicos nacionales analizó los denominados impulsores de cambio (IC), definidos como los factores que generan transformaciones directas o indirectas en el funcionamiento de los ecosistemas. Los IC directos aluden a los impactos físicos y químicos inmediatos, como la agricultura o el pastoreo, mientras que los indirectos se relacionan con elementos estructurales que agravan o propician estos impactos, como la debilidad institucional o la falta de gobernanza (Gómez Vilca et al., 2023, p.126).

Los resultados son particularmente reveladores: los impulsores directos más frecuentes fueron la ganadería y el pastoreo (58 %), la agricultura (50 %), la acumulación de residuos y escombros (50 %) y la introducción de especies exóticas (50 %). Entre los impulsores indirectos, la gobernanza deficiente (38 %) fue identificada como el factor más común (Gómez Vilca et al., 2023, p.131).

Estos hallazgos reflejan que la presión antrópica sobre los humedales no solo responde a dinámicas económicas o productivas, sino también a fallas estructurales en la gestión ambiental, como la falta de fiscalización, planificación territorial y coherencia interinstitucional.

De forma crítica, el estudio evidencia además un sesgo en la atención científica y política: los humedales que se encuentran dentro del régimen de ANP reciben mayor atención investigativa, monitoreo y seguimiento, lo que no necesariamente responde a un menor nivel de amenaza, sino a la existencia de un marco jurídico e institucional más sólido que facilita su gestión y vigilancia (Gómez Vilca et al., 2023, p.136).

En cambio, los humedales fuera del SINANPE, como los protegidos bajo ACA, permanecen en gran medida invisibilizados, sin monitoreo sistemático ni instrumentos técnicos equivalentes. Gómez Vilca et al. (2023, p.136) subrayan que esta disparidad genera un vacío de información y acción, pues los impactos ecológicos podrían estar ocurriendo con mayor frecuencia y severidad en los humedales no protegidos, sin que exista evidencia suficiente para orientar políticas públicas o intervenciones de conservación.

Aunado a ello, la vulnerabilidad estructural de los humedales peruanos se manifiesta de forma reiterada en distintos niveles de gestión y categorías de protección. Tal como señala Toledo et al. (2023, p.5), el Perú enfrenta una brecha entre planificación y realidad: los impactos antrópicos y la débil institucionalidad siguen siendo los principales factores que amenazan la sostenibilidad de estos ecosistemas.

Un caso paradigmático de esta contradicción es el de los Humedales de Ventanilla, donde confluyen múltiples niveles de protección (Área de Conservación Regional, área de conservación municipal y la presencia de una ONG local), sin que ello haya bastado para frenar las amenazas socioambientales (Toledo et al., 2023, p.13).

Se reportan problemas persistentes como la acumulación de desmonte, la contaminación de los canales de agua, la invasión de terrenos y los recientes cambios de zonificación urbana que habilitan la construcción de almacenes e infraestructura industrial cerca del humedal (Toledo et al., 2023, p.13). Este escenario revela una falta de coordinación intergubernamental y una débil fiscalización ambiental, donde la coexistencia de distintos niveles de protección sin jerarquía clara genera una débil gobernanza.

Otro caso es la situación de los Pantanos de Villa, un humedal reconocido como Sitio Ramsar y categorizado como Refugio de Vida Silvestre dentro del SINANPE, ilustra el contraste. Si bien este humedal cuenta con respaldo jurídico y técnico consolidado, aún enfrenta presiones por la expansión urbana y la invasión de zonas aledañas (Serrano, 2020; Toledo et al., 2023, p.13). No

obstante, la existencia de un régimen de gestión centralizado bajo el SERNANP ha permitido sostener su conservación ecológica, controlar parcialmente la contaminación y canalizar financiamiento público y cooperación internacional (Toledo et al., 2023, p.13).

La comparación entre ambos casos, Ventanilla y Pantanos de Villa, pone en evidencia que la pertenencia al SINANPE y la existencia de instrumentos de gestión obligatorios incrementan la capacidad de respuesta estatal, mientras que los humedales fuera de ese marco, incluso con reconocimiento local, permanecen expuestos a la degradación progresiva.

El caso del Humedal Santa Rosa de Chancay profundiza esta problemática al reflejar las debilidades de la figura de Área de Conservación Ambiental (ACA) como instrumento de protección. Este humedal, con una extensión de 70 hectáreas, fue reconocido mediante la Ordenanza Municipal N.º 013-2020-MPH-CM, con el propósito de resguardar su notable biodiversidad.

Sin embargo, pese a su declaración, enfrenta amenazas severas derivadas de la construcción del megapuerto de Chancay, proyecto de inversión chino-peruano que ha acelerado la expansión urbana, el cambio de uso de suelo y el deterioro de los cuerpos de agua por residuos y vertimientos (Apeño, 2025). A ello se suman impactos acumulativos como el pastoreo intensivo, la expansión agropecuaria y la contaminación por desechos sólidos, factores que reflejan la inexistencia de mecanismos de fiscalización ambiental efectivos a nivel local (Apeño, 2025).

En este caso, frente a la ausencia de respuesta institucional, la sociedad civil ha asumido funciones de vigilancia ambiental mediante el Comité de Vigilancia Ambiental del Humedal Santa Rosa, conformado por vecinos y voluntarios que realizan tareas de monitoreo y gestión con recursos limitados (Apeño, 2025).

Esta autogestión ciudadana evidencia tanto la conciencia ambiental local como la precariedad del sistema de protección: la conservación depende de la voluntad social, no de una estructura normativa o presupuestal estable. En otras palabras,

los humedales bajo la figura de ACA sobreviven gracias a esfuerzos fragmentarios y reactivos, lo que los deja expuestos ante intereses económicos y transformaciones territoriales irreversibles.

Como advierte Toledo et al. (2023, p.14), la carencia de un marco normativo claro para los humedales fuera del SINANPE facilita la expansión urbana y la ocupación informal de estos espacios. En términos estructurales, esta falta de regulación reproduce un patrón de desigualdad ambiental: los humedales amparados por el Estado central reciben atención y recursos, mientras que los gestionados localmente quedan al margen del sistema institucional de conservación.

En conjunto, los casos de Ventanilla, Pantanos de Villa y Santa Rosa de Chancay revelan que la ausencia de un marco legal uniforme para las ACA genera fragmentación en la gobernanza ambiental y debilita la eficacia de las políticas de conservación. Aunque las ACA representan una alternativa legítima de gestión local, su actual diseño normativo no garantiza la protección mínima que un ecosistema tan frágil como un humedal requiere.

Frente a esta evidencia, se vuelve urgente establecer un marco normativo específico que regule de manera integral a las Áreas de Conservación Ambiental (ACA). La ausencia de una ley o reglamento nacional que defina criterios técnicos, obligaciones institucionales, estándares mínimos de gestión y mecanismos de financiamiento, ha derivado en una gestión desigual y precaria.

En la práctica, cada municipalidad define su propio esquema de manejo mediante ordenanzas, lo que genera figuras dispares sin coherencia técnica ni respaldo presupuestal. Esta situación no solo compromete la eficacia del régimen local, sino que contradice directamente los compromisos internacionales asumidos por el Perú en el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, adoptado en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, al cual el país se adhirió mediante Resolución Legislativa N° 26181.

Este acuerdo global exige que los Estados implementen acciones urgentes y transformadoras para detener y revertir la pérdida de biodiversidad, promoviendo la participación de gobiernos nacionales, regionales y locales, conforme se indica en la sección B numeral 2 de dicho instrumento. Asimismo, su Meta 3 establece que para 2030 al menos el 30 % de los ecosistemas terrestres, marinos y de aguas continentales, especialmente aquellos de alta importancia ecológica, debe estar bajo esquemas de conservación eficaces, representativos, bien conectados y con gobernanza equitativa.

En ese sentido, la gestión fragmentada y normativamente débil de las ACA impide avanzar hacia ese estándar: en lugar de fortalecer la conservación local, reproduce vacíos que obstaculizan la creación de sistemas coherentes y articulados de áreas protegidas, justamente el objetivo que el Marco Mundial busca consolidar. De este modo, la falta de regulación nacional para las ACA no solo es un problema interno de técnica legislativa, sino un incumplimiento de los compromisos multilaterales para asegurar la protección efectiva y, no meramente declarativa, de los ecosistemas más vulnerables.

En ese sentido, una norma nacional sobre las ACA debería establecer un umbral mínimo de exigencia para su reconocimiento y gestión, incluyendo instrumentos obligatorios como planes de manejo, mecanismos de monitoreo ambiental participativo, lineamientos de financiamiento sostenible y pautas para su articulación intergubernamental con los gobiernos regionales y el MINAM.

En el caso de los humedales declarados bajo la figura de ACA, este marco es especialmente necesario: su fragilidad ecológica y su rol en la provisión de servicios ecosistémicos, demandan medidas de protección técnica equiparables a las de una Área Natural Protegida. La falta de estos instrumentos institucionaliza una desigualdad ecológica entre ecosistemas de igual valor biológico, pero con diferente nivel de protección.

El Convenio Ramsar (1971), aprobado en el Perú mediante el Decreto Legislativo N° 25353, compromete al Estado a promover el uso racional de los humedales, lo que implica no sólo su conservación dentro de ANP, sino la adopción de

políticas y marcos normativos coherentes para todos los humedales del territorio nacional. Este tratado enfatiza que la conservación de los humedales debe abordarse dentro de la planificación nacional del uso del suelo y bajo un enfoque de gestión integrada de los ecosistemas (Ramsar, s.f.).

En consecuencia, el hecho de que el Perú carezca de un marco regulador para las ACA, cuando estas incluyen humedales de alto valor ecológico, constituye una inconsistencia con las obligaciones internacionales asumidas ante la Convención. No basta con reconocer formalmente la existencia de humedales fuera de ANP.

El principio de coherencia ecológica, exige que las diferentes categorías de protección funcionen como un sistema articulado, en el que ningún ecosistema quede fuera del alcance efectivo de la gestión estatal (UICN, 2008, p.10). La coherencia ecológica implica que el marco jurídico de conservación debe asegurar continuidad territorial, funcional y normativa entre las distintas figuras de protección, de modo que el valor ecológico del territorio no dependa de fronteras administrativas o de capacidades locales.

En el Perú, sin embargo, esta coherencia se rompe: los humedales dentro del SINANPE se benefician de planes maestros, financiamiento y control del SERNANP, mientras que los que se encuentran bajo ACA carecen de estándares de manejo y dependen de la voluntad política local o de apoyo externo. Esta brecha no sólo debilita la gobernanza ambiental, sino que compromete la eficacia del país en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de sus compromisos bajo el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB).

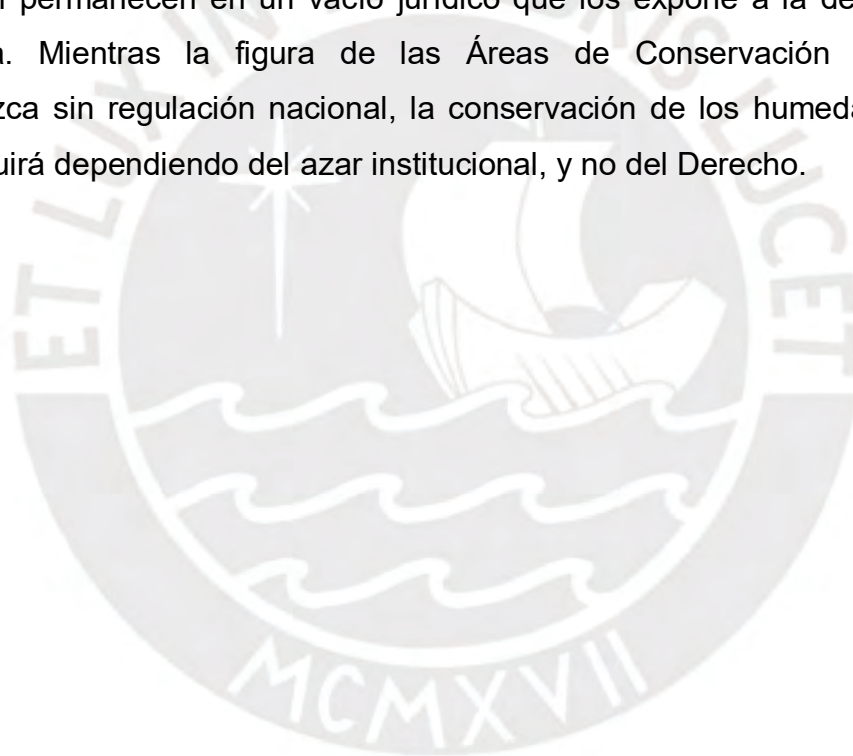
Por lo tanto, una ley o reglamento nacional de Áreas de Conservación Ambiental debería establecer con precisión:

- (i) los criterios técnicos para su creación, delimitación y priorización;
- (ii) los instrumentos de gestión obligatorios y su periodicidad de actualización;

- (iii) los mecanismos de coordinación con el SINANPE, el MINAM, el SERNANP y los gobiernos subnacionales; y
- (iv) un esquema estable de financiamiento y monitoreo.

Solo así se podrá asegurar que las ACA y los humedales que albergan dejen de depender de decisiones locales aisladas y se integren en una red coherente de conservación que cumpla con los estándares del Derecho Ambiental internacional y nacional.

En consecuencia, mientras los humedales dentro del SINANPE avanzan bajo un marco institucional sólido, aquellos que se encuentran en Áreas de Conservación Ambiental permanecen en un vacío jurídico que los expone a la degradación silenciosa. Mientras la figura de las Áreas de Conservación Ambiental permanezca sin regulación nacional, la conservación de los humedales en el Perú seguirá dependiendo del azar institucional, y no del Derecho.



CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

De lo expuesto en el presente artículo, se derivan las siguientes conclusiones, orientadas a evidenciar las principales brechas jurídicas y de gobernanza en torno a las Áreas de Conservación Ambiental (ACA) y su rol en la protección de los humedales en el Perú. Estas conclusiones sintetizan los hallazgos más relevantes del análisis normativo, institucional y comparativo desarrollado, y plantean propuestas orientadas a fortalecer el marco jurídico nacional para garantizar una gestión ambiental coherente, eficaz y sostenible.

1. La categoría de Área de Conservación Ambiental (ACA) nació como una respuesta municipal frente al vacío que dejó el régimen de Áreas Naturales Protegidas (ANP) respecto de la escala local, constituyéndose en una figura con fuerte potencial operativo, pero sin desarrollo normativo nacional. Su origen en la Ley Orgánica de Municipalidades y la ausencia de regulación específica han generado una heterogeneidad en los instrumentos, criterios y alcances de protección, lo que debilita su eficacia frente a las presiones ambientales crecientes.
2. El marco jurídico del SINANPE, consolidado en la Ley N° 26834, establece un sistema centralizado, jerárquico y técnicamente estructurado, dotado de instrumentos obligatorios de gestión, financiamiento y supervisión. En contraste, las ACA carecen de un marco semejante, lo que evidencia una desigualdad estructural en la gobernanza ambiental: mientras las ANP gozan de estabilidad jurídica y control estatal, las ACA dependen de la voluntad política local y de presupuestos municipales inestables. Este vacío genera vulnerabilidad frente a la derogación de ordenanzas, la presión del uso del suelo y la ausencia de mecanismos de fiscalización y sanción efectivos.
3. Los humedales son un caso paradigmático de los efectos de esta fragmentación jurídica. Aquellos que se encuentran bajo el régimen del SINANPE o como sitios Ramsar cuentan con instrumentos robustos de planificación y monitoreo (Planes Maestros, supervisión del SERNANP, compromisos internacionales de conservación). En cambio, los que se gestionan bajo la figura de ACA o fuera de ANP carecen de lineamientos

técnicos uniformes, financiamiento estable y respaldo institucional suficiente, lo que agrava su deterioro frente a las presiones urbanas, extractivas y agrícolas.

4. Por lo tanto, se debe aprobar una norma nacional específica que regule las Áreas de Conservación Ambiental (ACA). Esta debe establecer criterios técnicos mínimos para su creación, delimitación y gestión; definir mecanismos de financiamiento y fiscalización; y articular su reconocimiento dentro del sistema nacional de conservación, al menos bajo una categoría complementaria al SINANPE.



BIBLIOGRAFÍA

Abarca Riveros, Jorge. (2023). Humedales para el futuro. *Idesia (Arica)*, 41(1), 3-5. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34292023000100003>

Apeño, A., Infante, J. y Rojas, E. (5 de febrero de 2025). *La importancia estratégica de los humedales costeros en el Perú*. CooperAcción. <https://cooperaccion.org.pe/opinion/la-importancia-estrategica-de-los-humedales-costeros-en-el-peru/>

Actualidad Ambiental. (2 de febrero de 2022). *Perú: conoce los 14 humedales más importantes para la biodiversidad y supervivencia humana*. SPDA. <https://www.actualidadambiental.pe/14-humedales-mas-importantes-para-la-biodiversidad-y-supervivencia-humana/>

Borg Rasmussen, Mattias. (2022). Convivencia negociada y gobernanza ambiental en áreas naturales protegidas del Perú. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (72), 161-183. <https://doi.org/10.17141/iconos.72.2022.4953>

Congreso de la República del Perú. (2024). *Ley N.º 32099, Ley para la protección, conservación y uso sostenible de los humedales en el territorio nacional*.

DANÓS, J. (2018) El régimen de las áreas naturales protegidas en Perú. En: Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Zaragoza, 2018, pp. 385-403.

Gobierno Regional de Lima. (2016). *Conservar los humedales costeros de la región Lima: Una acción contra el cambio climático*. https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/siar-lima/archivos/public/docs/boletin_de_humedales_de_la_region_lima.pdf

Gomez Vilca, A. J., Aponte, H., & Gonzales, S. (2023). ¿Cómo proteger los humedales costeros peruanos? Una respuesta a partir de un modelo conceptual

de sus impulsores de cambio. *Boletín De Investigaciones Marinas Y Costeras*, 52(2), 125–142.

<https://doi.org/10.25268/bimc.invemar.2023.52.2.1218>

GTZ. (2008). Memoria de taller: Áreas de Conservación Municipal en América Latina y el Caribe. Lima, Perú, 5 al 12 de marzo, 2008

GTZ. (2010). *Áreas de conservación municipal: una oportunidad para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo local*. https://bvearmb.do/bitstream/handle/123456789/3043/gtz_areas-de-conservacion-municipal_2010_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

GIZ., UICN., y ICLEI. (2022). *Experiencias e impactos del proyecto Áreas Protegidas Locales*. https://cooperacaobrasil-alemanha.com/APL/Sistematizacao_ES.pdf

López Castilla, H. y Cetzal ix, W. (2024). Los humedales y su flora, una interacción de importancia para la conservación de la avifauna. *Desde El Herbario CICY*, 16, 17–23. http://www.cicy.mx/sitios/desde_herbario/

López Ramón, F. (2024). Régimen de áreas naturales protegidas e hidrocarburos en Perú. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, 7 al 19 de diciembre, 2022, <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-es.pdf>

Ministerio del Ambiente (MINAM). (2015). *Estrategia Nacional de Humedales del Perú*. D.S. N.º 004-2015-MINAM.

Ministerio del Ambiente. (2020). *Guía de modalidades de conservación de la diversidad biológica fuera del ámbito de las áreas naturales protegida*. Ministerio del Ambiente.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1304784/Gui%CC%81a%20de%20Modalidades%20de%20Conservacio%CC%81n%202021.pdf>

Ministerio del Ambiente. (2 de febrero de 2024). *Más de 18 000 000 de hectáreas de humedales existe en el Perú*. Ministerio del Ambiente. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/901177-mas-de-18-000-000-de-hectareas-de-humedales-existe-en-el-peru>

Municipalidad de Lima. (2022). Lineamientos para el reconocimiento de Áreas de Conservación Ambiental. Municipalidad de Lima. <https://smia.munlima.gob.pe/uploads/documento/453b0b2ca9e18dff.pdf>

Naciones Unidas. (27 de mayo de 2022). *Elizabeth Mrema: Protección de la biodiversidad mundial*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/climatechange/thought-leaders-elizabeth-mrema>

Naciones Unidas. (s.f.). *Biodiversity - our strongest natural defense against climate change*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/en/climatechange/science/climate-issues/biodiversity>

Nigel, D. (2018). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. UICN. <https://iucn.org/es/content/directrices-para-la-aplicacion-de-las-categorias-de-gestion-de-areas-protegidas-2008-version>

Ramsar. (s.f.). *Perú*. Ramsar. <https://www.ramsar.org/es/country-profile/peru>

Ramsar. (s.f.). *The List of Wetlands of International Importance*. Secretaría de la Convención Ramsar.

Rehman, W. y Abbas, G. (2024). Effectiveness and Enforcement of Biodiversity Conservation Laws. (2024). *Proceedings in Social Sciences*, 1(1), 16-26. <https://proceedingsinsocialsciences.com/index.php/05/article/view/3>

Sánchez Tello, S., Núñez Figueroa, M., Romero Rojas, J. A., & Tineo Guevara, D. L. (2025). Propuesta de creación del Área de Conservación Ambiental "La

Laguna" en la Coipa, San Ignacio, Cajamarca, Perú. *Arandu UTIC*, 11(2), 3825–3836. <https://doi.org/10.69639/arandu.v11i2.540>

SERNANP. (2013). *Humedales en Áreas Naturales Protegidas, fuentes de vida y desarrollo*. <https://visitaareasnaturales.sernanp.gob.pe/wp-content/uploads/2022/01/RN-PARACAS-Y-OTRAS-ANP-HUMEDALES-.pdf>

SINIA. (s.f.). *Superficie de humedales del Perú (Hectáreas)*. SINIA. <https://sinia.minam.gob.pe/inea/indicadores/superficie-de-humedales-del-peru-hectareas/>

Solano, P. (2020). *¿Qué es un parque nacional? El ABC de las áreas naturales protegidas en el Perú*. Wildlife Conservation Society. https://peru.wcs.org/Portals/94/Publicaciones/Que_es_un_parque_nacional-Pedro_Solano.pdf

Solano, P. y Monteferri, B. (2009). *Áreas de conservación regionales y áreas de conservación municipales*. SPDA. https://profonanpe.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/20090415155921_.pdf

SPDA (2011). *Manual de Instrumentos legales para la conservación privada en el Perú*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Imasumaq. <https://spda.org.pe/wp-content/uploads/2024/02/MANUAL-FINALISIMO-1.pdf>

SPDA. (s.f.). *Sobre el Plan Director actualizado*. SPDA. <https://legislacionanp.org.pe/publicaciones/sobre-el-plan-director->

Toledo, S., Aponte, H., & Gil, F. (2023). La conservación de los humedales peruanos: un análisis de su legislación, sanciones y consecuencias. *Revista Kawsaypacha: Sociedad Y Medio Ambiente*, (11), A-004. <https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.202301.A004>

IUCN. (2008). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/pag-021.pdf>

UICN (2009). *Resoluciones y Recomendaciones*. UICN.
<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/WCC-4th-005-Es.pdf>

UICN (2014). Parte 1: Comprender la gobernanza. En: *Gobernanza de Áreas Naturales Protegidas*, UICN 2014.

Villanueva Aramyo, M. (2022). *Estrategias de conservación de diversidad biológica mediante el establecimiento de áreas de protección local: caso de las áreas de conservación municipal* [Tesis de Segunda Especialidad, Pontificia Universidad Católica del Perú]
<https://tesis.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/3737796f-a2ca-44b6-bec0-7280c7a92875/content>.

