

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



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

***“Protección de Espacios Naturales de Especial Relevancia: Oportunidad legal
de conservar espacios naturales a nivel municipal”***

Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad
en Derecho Ambiental

AUTOR:

Montalvo Sanchez, Diego Martin

ASESORA:

Ruiz Ostoic, Lucía Delfina


Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, RUIZ OSTOIC, LUCIA DELFINA, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado "**Protección de Espacios Naturales de Especial Relevancia: Oportunidad legal de conservar espacios naturales a nivel municipal**", del autor(a) MONTALVO SANCHEZ, DIEGO MARTIN, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 34%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 16/12/2024.
- 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, 17 de diciembre del 2024

RUIZ OSTOIC, LUCIA DELFINA	
DNI: 08767259	Firma:
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1270-7252	

Resumen:

En el presente informe, se presentarán algunos alcances sobre opciones en que los Gobiernos Locales, pueden tener la oportunidad de conservar espacios dentro de sus respectivas jurisdicciones. Es de especial relevancia obtener rutas alternativas, dentro de la legalidad, con la finalidad de que exista un trato más directo entre los espacios meritorios de protección, y la autoridad respectiva.

El presente trabajo se dividirá en 03 apartados específicos. En un primer momento, se expondrá la protección de espacios en la ley de áreas naturales protegidas y su reglamento tomando en cuenta la regulación actual. Asimismo, se pretende incluir un espacio para exponer sobre las ya derogadas Áreas de Conservación Municipal, y finalmente realzar la importancia de la intervención directa de los gobiernos locales, con las áreas en su jurisdicción

Como segundo apartado, se realizará un análisis del numeral 3 - artículo 73 - de la Ley Orgánica de Municipalidades: Sobre la Protección y Conservación del Ambiente. El precitado numeral incluye 05 incisos (que se distribuirán en 04 subcapítulos), los cuales describen el margen de intervención que deberían tener las los gobiernos locales, frente a los gobiernos regionales y nacionales.

Es así que, en el tercer apartado, se propondrán las formas de protección de espacios naturales a nivel municipal, las cuales incluyen desde intervención de los propios administrados (intervención de la propia ciudadanía), hasta proyectos educacionales respecto de la relevancia de estos espacios tanto para la comunidad, como para el medio ambiente como un derecho colectivo.

ÍNDICE

Introducción:.....	4
1.- Sobre la protección de espacios naturales - áreas naturales protegidas en la legislación peruana.....	6
1.1. Niveles de administración y clasificación de las Áreas Naturales Protegidas	7
1.1.1. Áreas de Administración Nacional	7
1.1.2. Áreas de conservación regional	8
1.1.3. Áreas de Conservación Privada	9
1.2.- Sobre las Áreas de Conservación Municipal	9
2.- Análisis del numeral 3 - artículo 73 - de la Ley N° 27972 (Orgánica de Municipalidades) - Sobre la Protección y Conservación del Ambiente.....	10
2.1. Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales.....	10
2.2. Proponer la creación de áreas de conservación ambiental	11
2.3. Promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles.....	12
2.4. Participar y apoyar a las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones y coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental	13
3.- Importancia y necesidad de la intromisión de los gobiernos locales en la protección de espacios ambientales de especial relevancia: Los municipios como actores en cercanía con la naturaleza.....	14
3.1.- La subsidiaria intervención de los gobiernos locales en temas de protección de espacios ambientales dentro de su jurisdicción	14
3.2.- La cercanía de los gobiernos locales frente a los gobiernos regionales y nacionales.....	15
4.- Formas de protección de espacios naturales a nivel municipal	15
4.1.- Sobre la promoción de la educación e investigación ambiental. Incentivo de educación ambiental a través de talleres locales	16
4.2.- Comités de Vigilancia Ambiental y Social y las Comisiones Ambientales Municipales: Participación ciudadana en pro de la atención a problemáticas ambientales	16
4.3.- Manglares de San Pedro de Vice, “Salvemos sho’llet” y los Comités de Gestión Participativa: Casos de protección de espacios ambientales, a nivel local	18
5.- Conclusiones	20
6.- Bibliografía	21

Introducción:

El Derecho Ambiental surgió, en el contexto peruano, con algunas dificultades. Por brindar un par de ejemplos, la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (publicado el 13/11/1991 bajo el Decreto Legislativo N° 757), mediante su Artículo 54°, modificó el Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales con el fin de que las Áreas Naturales Protegidas (ANP) sean creadas a través de Decreto Supremo (sumado el voto aprobatorio del Consejo de Ministros); cuando anterior a dicha reforma, las áreas naturales protegidas podían ser nacionales, regionales y locales, según el gobierno que las creara. Y como segundo ejemplo está el Decreto Supremo N° 015-2007-AG, mediante el cual, se deroga la figura conocida como Áreas de Conservación Municipal por haber estado reguladas en el reglamento de áreas naturales protegidas, más no en la ley que se reglamenta.

Centrándonos en el tema a colación, de los ejemplos expuestos (por no mencionar otros de relevancia actual), entendemos que la complejidad que acarrearán los gobiernos locales para proteger espacios naturales de especial relevancia, recae principalmente en la falta de descentralización de competencias. Citando al doctor Espinosa-Saldaña Berrara (voto singular en el Expediente N° 00012 - 2019 - PI /TC) a lo largo de nuestra historia como nación, la descentralización territorial en el Perú ha sido muchas veces un discurso bien intencionado o una promesa objeto de manipulación por diversos sectores; más que una práctica concreta; lo cual parece ser una posición frígida, pero no es ajena al objetivo del presente informe.

En temas de gobiernos locales, desde hace aproximadamente 2 décadas existen problemas en la forma que ejercen sus competencias, sea por desconocimiento de la norma o por un mal ejercicio de la misma. Lo relevante (además de preocupante) es el poco espacio normativo con el que cuentan los gobiernos locales para poder desplegar sus funciones, teniendo la mayoría de estas funciones el gobierno regional y nacional.

Por lo expuesto, es que en las siguientes páginas se propondrán formas en que los gobiernos locales pueden proteger espacios naturales de especial representatividad, de acuerdo a la normativa actual. El trabajo se dividirá en 03 principales apartados. Desde un inicio analizando los tipos de áreas naturales protegidas actualmente vigentes, haciendo mención además a la ya derogada figura de las Áreas de Conservación Municipal.

Posteriormente, se pretende analizar las competencias municipales en temas de protección ambiental, prescritos en el numeral 3 - artículo 73 - de la Ley Orgánica de Municipalidades: Sobre la Protección y Conservación del Ambiente. Y finalmente, brindar alternativas por las cuales, los gobiernos locales, puedan ejercer sus competencias en temas municipales dentro de la normativa.



1.- Sobre la protección de espacios naturales - áreas naturales protegidas en la legislación peruana.

La ley de ANP, desde su artículo 1°, señala que los estos son los espacios continentales y/o marinos que son expresamente reconocidos con la finalidad de conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como contribuir al desarrollo sostenible del país.

Si bien puede sonar técnico, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2015), a través de un Manual Explicativo de la Ley N° 26834, define que las Áreas ANPs son espacios delimitados por el Estado con la finalidad de conservar los ecosistemas, la diversidad biológica y bellezas paisajísticas. Proteger estos espacios hace posible la conservación de los ecosistemas, especies, así como lo relacionado a la cultura de un país, para beneficio de las actuales y futuras generaciones. De igual forma, permiten conservar hábitats, y sus especies amenazadas, paisajes valiosos y formaciones geológicas notables; también al mismo tiempo brindan oportunidades para fortalecer la educación, la investigación científica, la recreación y el turismo.

Adicionalmente, Pedro Solano menciona (2013) que:

El objetivo primario de cualquier área natural protegida es la conservación de la diversidad biológica” y “objetivos complementarios se mencionan los valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico.

Las áreas naturales protegidas entonces, desde un sentido amplio, se conceptualizan como espacios geográficamente delimitados por el Estado que, por su diversidad e importancia ecosistémica y turística, son amparados bajo legislaciones especiales a nivel nacional, permitiendo así su representatividad y disponibilidad para fines de estudio, investigación, y otros allegados.

La importancia, en lo particular, se decanta en el objetivo de dichas áreas (y en la gestión que se tiene sobre las mismas), explicados específicamente en el artículo 2 de la Ley N° 26834. Sin embargo, a modo de categorizarlas, se pueden dividir principalmente en una importancia biológica, económica, social y transnacional.

Sobre la importancia biológica, en el caso de Perú, al ser uno de los 04 países megadiversos del mundo, está directamente vinculado a la importancia de la protección de especies. Entre las actividades a realizar se encuentran la preservación del linaje genético, de la población y de las especies nativas, así como la preservación de la cobertura vegetal. El aspecto económico se traduce en el valor del elemento natural, sea en la forma de venta de recursos o los que estos generan (empleos, ecoturismo, desarrollo sostenible, etc.). Entre estas actividades se encuentran los beneficios económicos directos, por ejemplo, la generación de empleos en la población local, y otros beneficios económicos en forma indirecta como la captación de dióxido de carbono por parte de los árboles, filtración de agua, amortiguamiento del cambio climático, etc. En lo que respecta a la importancia social, brindan oportunidades para preservar espacios naturales de especial relevancia, áreas que ostentan un valor al formar parte de una cultura local, siendo fuente además de aprendizaje en pro de la conservación de áreas y el incentivo de ecoturismo. Finalmente, la importancia transnacional se traduce en el principio de buena vecindad y cooperación internacional, que compromete a las naciones al trabajo en conjunto para lograr esfuerzos comunes y lograr preservar espacios naturales. Los esfuerzos más destacables son redes de áreas marinas protegidas, corredores biológicos, entre otros (Orozco Jimenez y otros, 2015)

1.1. Niveles de administración y clasificación de las Áreas Naturales Protegidas

El artículo 3 de la Ley N° 26834 prescribe 03 niveles de administración de las áreas naturales protegidas:

- A) Las de administración nacional, que conforman el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SINANPE.
- B) Las de administración regional, denominadas áreas de conservación regional.
- C) Las áreas de conservación privadas.

1.1.1. Áreas de Administración Nacional

Son las áreas más complejas entre los niveles existentes, ya que se clasifican en áreas de uso directo e indirecto que, a su vez, tienen distintas clasificaciones como Parques Nacionales, Santuarios Nacionales, Santuarios Históricos, entre otros (Artículo 22 de la Ley de áreas naturales protegidas).

Estas áreas integran el Sistema Nacional de áreas naturales protegidas por el Estado (SINANPE), siendo gestionadas por el Ministerio del Ambiente. Usualmente se las considera de administración nacional porque el valor natural y cultural que ostentan es de interés e importancia nacional.

Según el artículo 6 de la Ley de ANPs, estas áreas son creadas por Decreto Supremo, aprobado en Consejo de Ministros, y refrendado por el Ministro de Agricultura; sin embargo, en el caso de ecosistemas marinos, o aquellas que contengan aguas continentales con aprovechamiento potencial de recursos hidrobiológicos, necesitan además el refrendo de PRODUCE.

1.1.2. Áreas de conservación regional.

Las áreas de conservación regional, valga la redundancia, son espacios geográficos que demuestran una importante diversidad biológica de interés regional/local, y que asimismo, son gestionados por los gobiernos regionales.

Ahora, respecto a los criterios para considerar a un área como una de interés regional, es en base a la “Zonificación Ecológica económica, la Estrategia de Desarrollo Regional, la Estrategia de Diversidad Biológica Regional o incluso en la Estrategia de Cambio Climático Regional”.

A diferencia de las áreas de administración nacional, en este caso, son los gobiernos regionales quienes se encargan de la administración de las áreas regionales, siendo las mismas administraciones locales las procuradoras de su conservación. Y otra diferencia es que, en este nivel, todas las áreas son de uso directo, lo que quiere decir que “se permite el aprovechamiento y la extracción de recursos naturales siempre y cuando los usos y actividades que se desarrollen sean compatibles con los objetivos de la creación del área” (SERNANP; 2013).

Como dato adicional, recordar que los únicos en poder incentivar un proceso de establecimiento de un área de conservación regional, son los propios gobiernos regionales, a través de las oficinas pertinentes.

1.1.3. Áreas de Conservación Privada

Finalmente, las áreas de conservación privada, como indica el artículo 12 de la Ley de áreas naturales protegidas, son predios privados, que son reconocidos por el Estado como áreas naturales protegidas (teniendo dichas características) a iniciativa del propietario, siempre y cuando cumplan con los requisitos físicos y técnicos necesarios tales como un título de propiedad inscrito en los Registros Públicos, que el predio esté debidamente saneado, entre otros.

A diferencia de los 02 anteriores niveles, estos predios no tienen necesariamente el carácter de definitivos, ya que se puede solicitar dicha condición por un plazo mínimo de 10 años.

1.2.- Sobre las Áreas de Conservación Municipal:

Es importante introducirnos a la protección de espacios a nivel municipal partiendo desde esta institución.

Las áreas de conservación municipal fueron una institución, desde el inicio, muy cuestionable. Estas áreas estaban reguladas en el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, casi íntegramente en el Capítulo X del texto primigenio que fue publicado el 26 de junio de 2001. Además, como dato importante recordar que la ley reglamentada fue publicada el 4 de julio de 1997, y que lo curioso es que dicha norma no estipulaba nada llamado (ni similar) a las áreas de conservación municipal. Es así que, luego de 07 años, se derogó dicha figura mediante el Decreto Supremo N° 015-2007-AG, basándose principalmente en el principio de jerarquía de la norma.

Entonces si bien podía tenerse duda de si existían o no las áreas de conservación municipal desde 2001 al 2007, finalmente la duda se decantó por derogarlas.

Por tanto, es cierto que a la luz de la normativa actual, directamente las municipalidades no tienen una institución que las ampare como en algún momento pudo llegar a hacerlo las áreas de conservación municipal. Pero a la luz de la realidad (Sentencias 008-2010-PI/TC, Sentencia 0001-2012-PI/TC, Sentencia 343/2020/TC, entre otras), existe una necesidad de los gobiernos locales por buscar vías procedimentalmente legales para proteger espacios naturales significativos para ellos ya que, de otra forma, delimitan sus esfuerzos en el auxilio que los otros niveles de gobierno les puedan brindar (conforme a sus competencias).

2.- Análisis del numeral 3 - artículo 73 - de la Ley N° 27972 (Orgánica de Municipalidades) - Sobre la Protección y Conservación del Ambiente.

La Ley Orgánica de Municipalidades, regula en el numeral 3 de su artículo 73° lo referido a la protección y conservación del ambiente.

Una primera observación resulta de analizar íntegramente todos los incisos. Y es que, un factor que impide a los gobiernos locales el poder proteger espacios naturales de especial relevancia por sí mismos, radica en lo accesoria que resulta la regulación, ya que toda disposición municipal que se emita debe estar acorde a lo ya regulado en los otros niveles de gobierno, dejando poca movilidad de acción al ámbito local. En ese sentido, si bien los gobiernos locales sí cuentan con facultades para accionar, resultan poco aplicables si no es con otros dispositivos legales; tal como lo señala el Ministerio del Ambiente (2008) las autoridades descentralizadas actúan como un nexo entre las autoridades nacionales y la población local, motivo por el cual deben disponer las coordinaciones necesarias para que los gobiernos regionales y municipales participen en los procesos de toma de decisiones nacionales y viceversa.”

2.1. Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales.

Como se mencionó, toda la normativa depende en gran medida de otras normas de mayor rango, y el primer inciso no es la excepción. Sin embargo, a nuestra consideración, es el más amplio con respecto a las facultades que se puedan ejercer.

En lo que compete a este inciso, se otorga facultades a las municipalidades para poder crear y aplicar normativas en beneficio del medio ambiente, incluyendo espacios de especial representatividad. Estas normas involucran ordenanzas y acuerdos (al amparo del artículo 39

de la Ley Orgánica de Municipalidades) y son las que ostentan mayor rango a nivel municipal, por lo que les permiten realizar los actos que estén en lógica con las normativas regionales y nacionales.

2.2. Proponer la creación de áreas de conservación ambiental.

Este inciso faculta a las municipalidades a poder postular áreas ambientales, a que sean evaluadas para poder ser Áreas de Protección Ambiental, aunque en la doctrina no existe consenso de acuerdo con lo que significa “proponer”.

Un primer alcance es que existe un debate en la dogmática sobre la diferencia entre proponer y crear. Por un lado, existe una corriente que sustenta la competencia de los Gobiernos Locales en poder crear Áreas Naturales Protegidas basados en un artilugio: Cuando el Decreto Supremo Decreto Supremo N° 015-2007-AG modificó el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, derogó las “Áreas de Conservación Municipal”; sin embargo, lo que el inciso 2.2 del numeral 3 del Artículo 73° de la Ley Orgánica de Municipalidades menciona literalmente es “áreas de conservación ambiental”. Esta postura se refuerza más aún si conocemos que los criterios para la gestión de dichas áreas de conservación ambiental, van en torno justamente a la Resolución de Intendencia N° 029-2006-INRENA-IANP (Lineamientos generales para la gestión de las **áreas de conservación municipal**). Por otro lado, una segunda postura asegura que los Gobiernos Locales solo pueden proponer, pero no pueden crear Áreas Naturales Protegidas de forma autónoma. Este debate ha sido alimentado con posturas como la de Galvez Llanos, quien indica sobre este inciso que “otorga el marco legal necesario para que los municipios puedan crear áreas de conservación municipal”.

A pesar de las controversias, a efectos de nuestra interpretación, optamos porque municipalidades solamente pueden identificar espacios para que sean reconocidos como Áreas Naturales Protegidas. Nuestra postura parte de una interpretación sistemática con otras normativas, por ejemplo, los Lineamientos para el Reconocimiento de Áreas de Conservación Ambiental de la Municipalidad de Lima. Respecto de dicho lineamiento, hemos de mencionar:

- Al punto 5.1, que se estipula la solicitud de reconocimiento de un Área de Conservación Ambiental, en la que se dictan las pautas para “**solicitar** mediante documento de fecha cierta, que se apruebe el reconocimiento de un Área de Conservación Ambiental,

ubicada dentro de su respectivo ámbito jurisdiccional” (subrayado y negrita es nuestro);
y

- Al punto 5.2, que prescribe la reunión de coordinación, en la cual se “inicia al proceso de revisión del Área de Conservación Ambiental propuesta, mediante una reunión de coordinación entre la MML, **la municipalidad distrital proponente** y actores locales interesados del ámbito público y/o privado” (subrayado y negrita es nuestro).

Asimismo, otras normativas son la Disposición Complementaria Única de la Ley de Áreas Naturales Protegidas - Ley N° 26834 - la cual indica que en la Ley Orgánica de Municipalidades se considerará el grado de participación de los Gobiernos Locales en la gestión e implementación de las Áreas Naturales Protegidas [...]. Es decir, todo lo relevante a la potestad de los gobiernos locales respecto de la creación de áreas naturales, parte desde su propia ley orgánica, la cual indica literalmente que se propone la creación, mas no se podrá ejercer una creación directa y autónoma.

En adición, en base al Artículo 43° de la Ley de Bases de la Descentralización - Ley N° 27783 - se identifican como competencias compartidas en su inciso d), la preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas locales, la defensa y protección del ambiente. De esta última cita se pueden desarrollar 02 factores importantes. Primero, que la autonomía de las municipalidades en temas de preservación y administración de áreas naturales protegidas, se ve también limitada; y segundo, que al tener como competencias compartidas a la preservación y administración, por el argumento lógico de “quien no puede lo menos, mucho menos puede lo más”, resulta impensable que los gobiernos locales puedan crear autónomamente, espacios naturales protegidos de especial relevancia y significado.

2.3. Promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles

Este inciso se divide en 02 aristas: Primero, sobre la educación e investigación y segundo, la participación ciudadana.

La promoción de la educación e investigación ambiental, surgen del deber de las municipalidades por construir una ciudadanía ambientalmente responsable, apoyando así al desarrollo local. En adición, el artículo 127°.1 de la Ley General del Ambiente señala que la

educación ambiental tiene con fin promover el conocimiento y prácticas necesarias para acrecentar actividades aceptables ambientalmente, en pro de retroalimentar el desarrollo sostenible del país.

No obstante, lo anterior parte de aplicar el Decreto Supremo 017 - 2012 - ED, sobre la Política Nacional del Ambiente, de lo que en aras del presente trabajo, quisiéramos mencionar el objetivo general y los objetivos específicos.

Conforme al objetivo general, se busca desarrollar la educación y la cultura ambiental orientada a formar una ciudadanía ambientalmente responsable y una sociedad peruana sostenible, competitiva, inclusiva y con identidad. Y respecto a los objetivos específicos, algunos por señalar se traducen en asegurar el enfoque ambiental en la institucionalidad educativa, desarrollar una cultura ambiental apropiada en el quehacer público, asegurar la interculturalidad e inclusión social en los recursos de la educación, comunicación e interpretación ambiental, y finalmente asegurar la accesibilidad pública de la información ambiental.

Por otro lado, en forma general la participación ciudadana parte desde la Constitución Política del Perú de 1993, la cual reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos del Estado. De igual forma, el Artículo 41° de la Ley General del Ambiente, en concordancia con el Artículo 4° del Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM - Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales - se estipula que toda entidad pública debe facilitar el acceso a la información pública con contenido ambiental (información relacionada al ambiente, sus componentes, sus implicaciones en la salud, etc).

2.4. Participar y apoyar a las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones y coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental.

Considero estas 02 últimas competencias como parte del plan integral en conjunto a marcos legislativos de los otros niveles de gobierno. Sin embargo, hemos de mencionar que para su interpretación, debe leerse en concordancia con sus antecedentes normativos, en este caso, el Art. VI del Título Preliminar del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Decreto Legislativo N° 613), del cual se lee que todo ciudadano tiene derecho de participar en la

definición de la política y en la adopción de medidas de carácter nacional regional y local, relativas al medio ambiente y a los recursos naturales.

En ese sentido, al incluir el factor de coordinación y participación, ineludiblemente debe entenderse como derecho de los ciudadanos, el poder intervenir en la adopción de decisiones con relevancia medioambiental, al ser parte de su derecho de participación.

3.- Importancia y necesidad de la intromisión de los gobiernos locales en la protección de espacios ambientales de especial relevancia: Los municipios como actores en cercanía con la naturaleza.

3.1.- La subsidiaria intervención de los gobiernos locales en temas de protección de espacios ambientales dentro de su jurisdicción

Anteriormente hemos analizado la falta de facultades específicas de los Gobiernos Regionales para intervenir en la protección de espacios ambientales de especial relevancia, sin embargo ¿Es jurídicamente posible que existan competencias de los Gobiernos Locales para proteger dichos espacios? El problema, como bien lo indica Alonso García (2003), es si una corporación local, como institución democráticamente elegida, puede o no plantearse en serio una política ambiental integral o sectorial propia, diferente de la que podría considerarse en un plan regional o nacional. Siguiendo lo expuesto en el punto 2, en caso de nuestra legislación nacional, es jurídicamente imposible y de sugerirse un modelo parecido, lo más probable es que sea cuestionada por los demás niveles de gobierno, tal y como ya ha sucedido en ocasiones anteriores con múltiples intentos de crear Áreas de Conservación Municipal cuando ya no están previstas en la normativa. Esa dicotomía se trasluce en una diferencia entre la importancia declarativa y jurídica de las decisiones municipales, que pasaremos a explicar.

En reiteradas jurisprudencias del Tribunal Constitucional (Expediente N° 00012-2019-131/TC, sentencias N° 008-2011-PI/TC y sentencia N° 0001-2012-PI/TC), se ha recalcado, a nivel municipal, la diferencia que existe entre ordenanzas que prohíben u otorgan licencias para explotación minera (que a todas luces invaden competencias de otras instituciones públicas, siendo inconstitucionales), y ordenanzas que declaran “intereses prioritarios” sin disponer ningún otro acto jurídico que invada la esfera de competencias de otros niveles de gobierno. Sobre la comparativa, podemos decir que existe una diferencia entre actos meramente declarativos y actos con consecuencias jurídicas, siendo las primeras inútiles a efectos prácticos, y en caso de las segundas deseadas por las consecuencias que provoca en la realidad. Ahora

bien, en el caso de los Gobiernos Locales, es imposible actualmente que puedan emitir Ordenanzas válidas que tengan consecuencias jurídicas en protección de espacios naturales dentro de su jurisdicción, por lo que en muchos casos optan por 02 opciones: Emitir una Ordenanza proclamando un interés prioritario (y por tanto meramente declarativo), o emitir una Ordenanza con efectos jurídicos en defensa del ambiente, que muy probablemente termine siendo derogada por incurrir en conflicto de competencias.

3.2.- La cercanía de los gobiernos locales frente a los gobiernos regionales y nacionales

El doctor Enrique Alonso Garcia (2003) explica sobre ello. Primero, menciona que las políticas ambientales tienen un origen supranacional (Conferencia de Estocolmo 1972 y Resoluciones de la OCDE de 1969); y algunos de los motivos recayeron en el carácter técnico y científico que involucra adaptar el ambiente a las políticas públicas, o el factor económico al introducir principios como “quien contamina paga” el cual, en realidad, internaliza costos de los proyectos a bien de evitar externalidades. Sin embargo, luego de un tiempo, y en vista del conocimiento adquirido a nivel supranacional; se procede a poner en marcha un fenómeno de “devolución” de cuotas de poder a los órganos inferiores, fundados en que las políticas públicas ambientales son claramente las más descentralizadas. Es así como finalmente los entes regionales y locales comienzan a reclamar el protagonismo en implementar políticas, pero también formularlas, en beneficio del ambiente.

Aunado a lo anterior, creemos propiamente que las municipalidades son quienes deberían actuar en el reconocimiento de los espacios naturales de especial relevancia, ya que son los gobiernos locales los más cercanos al ciudadano, y por consiguiente, quienes ostentan las herramientas de decisión (por cercanía y por conocimiento de la propia localidad) más adecuado para fijar espacios ambientales representativos en sus respectivas localidades.

4.- Formas de protección de espacios naturales a nivel municipal

Finalmente, consideramos importante sugerir soluciones a formas en que las municipalidades pueden proteger espacios naturales de especial relevancia, de forma legítima y en base a normas tales como la Ley Orgánica de Municipalidades o la Ley General del Ambiente.

4.1.- Sobre la promoción de la educación e investigación ambiental. Incentivo de educación ambiental a través de talleres locales

Al amparo del inciso 3.3 del numeral 3, Artículo 73° de la Ley General del Ambiente (explicado a mayor detalle en el numeral 2.3 del presente informe); consideramos que las municipalidades pueden partir por hacer uso legítimo de su deber a promover una educación ambiental responsable (siguiendo la Política Nacional de Educación Ambiental). En ese sentido, conseguir lo que la norma describe cómo ayudar a “desarrollar sus actividades en forma ambientalmente adecuada, con miras a contribuir al desarrollo sostenible del país”.

En la práctica, se puede leer de una nota de prensa de la Plataforma del Estado Peruano de fecha 24/10/2023, que más de 650 municipios han implementado el Programa Municipal Educca del Ministerio del Ambiente para concientizar sobre el cuidado ambiental. La noticia menciona, “el programa contempla cinco actividades: formación de promotores ambientales escolares, diseño e implementación de espacios públicos que educan ambientalmente; diseño e implementación de campañas y eventos educativos; formación de promotores ambientales juveniles, así como formación de promotores ambientales comunitarios”.

Es así que, partiendo del deber con la educación ambiental que tienen los gobiernos locales para con la población (al menos, dentro de su jurisdicción); resulta indispensable su accionar para promover, desde la propia población, un sentido de responsabilidad con los espacios naturales especialmente representativos.

4.2.- Comités de Vigilancia Ambiental y Social y las Comisiones Ambientales Municipales: Participación ciudadana en pro de la atención a problemáticas ambientales

Los Comités de Vigilancia Ambiental y Social (COVAS) iniciaron siendo un proyecto piloto del Gobierno Regional de Puno, con asistencia técnica del proyecto MEGAM (Mejora de la Gestión Ambiental de las Actividades Minero Energéticas en el Perú) y creada como una iniciativa de participación ciudadana respecto a problemáticas ambientales vinculadas a la pequeña minería y a la minería artesanal (Historia de éxito N° 05; 2023).

En el informe de prueba piloto realizado en 2023 por MEGAM, es interesante leer que se tengan como objetivos “abrir espacios de diálogo multiactor y representación de las organizaciones sociales”. Además, también se menciona que la idea es que sirva como modelo de participación ciudadana en zonas donde existen problemas ambientales [...].

Lo cierto es que los COVAS son un proyecto piloto (iniciado por la Municipalidad de Puno en conjunto con MEGAM) que está integrado por líderes de comunidad y representantes de organizaciones sociales de la propia localidad, llevados a la gobernanza ambiental a fin de implementar medidas específicas en temas de pequeña minería y minería artesanal, sin embargo, para efectos del presente trabajo, resultan portantes ciertas características que suponemos, pueden funcionar en protección de espacios ambientales.

La forma en la que los COVAS se implementan es idónea para casos de protección de espacios ambientales, a nivel local: Establece que los grupos organizados participantes sean capacitados en diversos aspectos sobre la problemática ambiental vinculada a las actividades de la MAPE. A esto además se le suma, uno de los primeros pasos en su implementación, se convocó a todos los representantes de las organizaciones sociales, previamente identificadas, a participar en los talleres de difusión de la propuesta de conformación e implementación los COVAS, además de buscar propuestas para iniciar el proceso participativo.

En este sentido, consideramos la forma de implementación de COVAS como una alternativa para incentivar a los propios ciudadanos a ejercer su derecho legítimo en beneficio de sus propias comunidades. Es cierto que nos estamos refiriendo a un proceso piloto, sin embargo, en el siguiente apartado veremos casos en los cuales se han ejercido prácticas de la ciudadanía para proteger espacios de especial representatividad.

En la misma ruta, las Comisiones Ambientales Municipales nacen como una iniciativa para promover la ciudadanía y el trabajo multisectorial, las cuales usualmente son desarrolladas por las propias municipalidades. Por señalar algunos ejemplos, mediante Ordenanza Municipal N° 157 - 2007 - CMPP se creó en Puno su Comisión Ambiental Municipal, mediante Ordenanza Municipal N° 027 - 2015 - MDLP se creó en el Distrito de la Perla su Comisión Ambiental Municipal, entre otros ejemplos.

En la Guía del Sistema Local de Gestión Ambiental elaborado por el Sistema Nacional de Información Ambiental, se desarrolla el marco institucional de la gestión ambiental local - Comisión Ambiental Municipal - como una instancia participativa, así como de concertación y coordinación de la gestión ambiental local. Como algunas de sus funciones específicas, se mencionan las siguientes: Elaborar propuestas para el funcionamiento, aplicación y evaluación de los instrumentos de gestión ambiental y la ejecución de políticas ambientales.

De ambos casos, concluimos que la participación ciudadana en pro de la atención a problemáticas ambientales, es una alternativa mediante la cual, las propias municipalidades, motivan a la población a través de educación y proyectos participativos, buscando la conservación del ambiente a través de su injerencia en políticas ambientales y

4.3.- Manglares de San Pedro de Vice, “Salvemos sho’llet” y los Comités de Gestión Participativa: Casos de protección de espacios ambientales, a nivel local

Los casos del Shollet y San Pedro de Vice son ejemplos de lo que la cooperación ciudadana puede lograr, si se tiene un objetivo común.

Por un lado, existe el caso de Piura - San Pedro de Vice - y los mangles que llevan el mismo nombre. Un importante hito en la protección de estos espacios nace, justamente, de una Ordenanza Municipal - Ordenanza Municipal N° 006 - 14 - MDV/A; la cual creó el Comité de Gestión Participativa del Humedal San Pedro - Vice. Este comité tiene como propósito principal la defensa de sus manglares.

Como un antecedente importante, debemos mencionar que el manglar se declaró Área de Conservación Municipal mediante Resolución Municipal N° 094 - 2000 - MDV, en el periodo que dicha figura aún no era cuestionada; pero posterior a la derogatoria de esta figura jurídica mediante Decreto Supremo N° 015-2007-AG (que se desarrolla a detalle en el punto 1.2. del presente informe), la propia ciudadanía respondió en la protección del sitio. El principal interés de la población local respecto de este espacio, gira en torno a su relevancia turística, empezando porque fue designado como 13° sitio RAMSAR del Perú gracias a la importancia en flora y fauna que ostenta. Es así que en el 2013, se inició el Proyecto Piloto sobre la Administración Local a través de la formación de un Comité de Gestión Participativa, y en 2014, se reconoció dicho Comité mediante la Ordenanza Municipal previamente citada. En la misma dirección, bien refiere Niria Fiestas, representante de la Municipalidad Distrital de Vice al mencionar que la finalidad es procurar la preservación del manglar sobre un diseño de gestión, siendo así una referencia en lo que respecta a manejo de humedales en el país.

Finalmente, en enero 2023 se llevó a cabo el XXV Festival Regional del Manglar de San Pedro, que justamente tiene como propósito celebrar la importancia de este ecosistema, el cual alberga especies tales como mamíferos, reptiles y sobre todo, aves.

Un segundo caso, y ejemplo de la intervención ciudadana, es el caso del bosque de Sho'llet y "Salvemos Sho'llet". El bosque de Sho'llet se ubica en Oxapampa y mediante Ordenanza Municipal N° 043-2004-MPO y su modificatoria, Ordenanza Municipal N° 044-2004-MPO, se declaró como Área de Conservación Municipal (cuando dicha figura seguía vigente por el Reglamento de Áreas Naturales Protegidas). Posteriormente a la derogación de dicha figura, entre 2014 y 2021, el bosque empezó a sufrir distintas degradaciones, entre las que se encuentran diversos procesos de titulación irregulares, por la que se podría perder hasta 5 mil hectáreas de bosque. Son por estas constantes amenazas al espacio boscoso que, el 06 de febrero de 2017, se creó un comité llamado "Salvemos Sho'llet", el cual, según las palabras del propio presidente del Consejo Directivo, una **población organizada** se ha predispuesto a hacerse notar y solicitar a las autoridades que tomen cartas en el asunto, a fin de que protejan el o Bosque de Sho'llet

En ese sentido, la propia población es quien decidió ejercer la protección del Bosque de Sho'llet, entre otros motivos, por la importancia ecosistémica que representaba. Entre sus valores principales se encuentran el ser refugio de especies forestales, orquídeas y bromelias.

El trabajo ejercido por la población a través de "Salvemos Sho'llet" fue tan eficiente que, a mediados del 2022 - mediante Resolución Ministerial N° 131-2022-MINAM - se reconoce al Bosque de Sho'llet como Área de Conservación Privada, y actualmente protegida bajo esa figura en un plazo de 10 años. En la ficha técnica que sustenta que el objetivo de la nueva Área de Conservación Privada se verifica que el propósito de proteger el bosque se asocia a la conservación de bosques montanos, los cuales son parte de la ecorregión yunga peruana y protegen la biodiversidad de diferentes especies amenazadas, aportando provisiones de agua que desembocan en el río Santa Cruz, y promoviendo actividades turísticas, culturales y productivas, bajo un manejo de los recursos ahí contenidos (ligado al concepto y función de un ANP),

En consecuencia, desde ambos casos, son notorios los resultados de la intervención ciudadana en protección de espacios ambientales. En el caso de San Pedro de Vice, el haberse iniciado un proyecto piloto de la Municipalidad, con la intervención de los propios pobladores, hasta llegar al reconocimiento de un Comité de Gestión Participativa es un ejemplo de lo que la población logró (incluso celebrándose hasta hace no mucho un Festival Regional que realza su importancia). Y en el caso del Bosque de Sho'llet, se denota la participación de la población al

haberse iniciado la protección del sitio, enteramente por un interés privado; hasta finalmente obtener la protección bajo una modalidad de Área Natural Protegida debidamente regulada.

5.- Conclusiones:

PRIMERO: Existe una gran deuda respecto de la descentralización de funciones en materia ambiental. De lo desarrollado en el punto 3.2, hemos visto que históricamente, el interés por la protección ambiental tiene un origen supranacional, embocando luego en que sean los entes regionales y locales los que exijan facultades sobre la materia. En el caso peruano, si bien es comprensible entender el porqué de ostentar las facultades a nivel regional y nacional sobre protección y creación de Áreas Naturales Protegidas, también es materia de interés comprender a los gobiernos locales en ejercer ellos mismos acciones directas con el ambiente. Tal como mencionó la Defensoría del Pueblo en su momento (2012) , tradicionalmente, a los gobiernos locales se les ha adjudicado un rol de cercanía respecto de la población, lo cual significa una correspondencia a brindar un mayor acceso a servicios públicos, pero también a su deber de representatividad frente a otras instancias del gobierno.

SEGUNDO: A pesar de las limitadas competencias, existen formas en las que las municipalidades pueden ejercer, dentro de sus competencias, acciones en pro de la protección, al menos, desde un rol subsidiario. Sin embargo, aunque parezca modesto, pueden servirse de la propia ciudadanía local para llevarlas a cabo de forma correcta.

TERCERO: La ciudadanía toma un rol protagónico en la implementación de políticas ambientales a nivel local. Tanto con los COVAS como con los CAM, o los Comités de Gestión Participativa, resulta interesante cómo es la misma ciudadanía la que crea acciones reales (más allá de las jurisdiccionales), partiendo ya sea de iniciativas piloto de los Gobiernos Locales (como el caso de San Pedro de Vice) o, incluso desde iniciativas enteramente privadas (como el caso del bosque de Sho' llet)

CUARTO: La protección de espacios naturales tiene que realizarse en virtud de un marco legal fundamentado, ya que de lo contrario puede atentar en conflicto de competencias con otros

niveles de gobierno (de acuerdo a lo expuesto en el punto 3.1. de la presente investigación) y terminar siendo derogadas por inconstitucionales.

6.- Bibliografía

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1997 Ley N° 26834. Ley de Áreas Naturales Protegidas. Lima, 30 de junio de 1990

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2005 Ley N° 28611. Ley General del Ambiente. Lima, 15 de octubre de 2005

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2010 Diagnóstico de la Realidad y Funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado

FIESTAS, NIRIA

2021 Manglares de San Pedro de Vice: Un referente en gestión de humedales en el Perú. | PANORAMA. (s. f.).
<https://panorama.solutions/es/solution/manglares-de-san-pedro-de-vice-un-referente-en-gestion-de-humedales-en-el-peru>

GÁLVEZ, Silvana

2015 Áreas naturales protegidas, una mirada al desarrollo regulatorio en los últimos años. Revista de Derecho Ambiental N° 15. Derecho Ambiental. Lima: Círculo de Derecho Ambiental, pp. 181 - 198

GARCIA, ENRIQUE

2003. La gestión del medio ambiente por las entidades locales. En Tratado del derecho municipal: Vol. II. en TRATADO DE DERECHO MUNICIPAL, vol II. pp. 1821 - 1867

MINISTERIO DEL AMBIENTE

2008 Competencias municipales vinculadas a la gestión ambiental y de los Recursos naturales. <https://repositoriodigital.minam.gob.pe/handle/123456789/227>

MINISTERIO DEL AMBIENTE

- 2006 Inrena Intendencia de Áreas Naturales Protegidas - Ianp, P. M., & Pdrs, P. D. R. S.-. (2006, 1 noviembre). Lineamientos generales para la gestión de las áreas de conservación municipal.
<https://repositoriodigital.minam.gob.pe/handle/123456789/172>

MINISTERIO DEL AMBIENTE

- 2023 “Más de 650 municipios implementan el Programa Municipal Educca del Ministerio del Ambiente para concientizar sobre el cuidado ambiental.” (s. f.). Noticias - Ministerio del Ambiente - Plataforma del Estado Peruano.
<https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/855810-mas-de-650-municipios-implementan-el-programa-municipal-educca-del-ministerio-del-ambiente-para-concientizar-sobre-el-cuidado-ambiental>

ORTEGA-RUBIO, ALFREDO y otros

- 2015 Las Áreas naturales protegidas y la investigación científica en México. CONACYT.

REPÚBLICA SOSTENIBLE

- 2024 Evento resaltará importancia del Manglar de San Pedro.
<https://especial.larepublica.pe/la-republica-sostenible/2024/01/10/evento-resaltara-importancia-del-manglar-de-san-pedro-894920>

SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS POR EL ESTADO

- 2013 Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas Por el Estado - SERNANP, 1(.).

SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS POR EL ESTADO

- 2014 Áreas de Conservación Privada. Ministerio del Ambiente.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN AMBIENTAL

2020. “LINEAMIENTOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL”. Recuperado 29 de noviembre de 2024, de <https://smia.munlima.gob.pe/uploads/documento/453b0b2ca9e18dff.pdf>

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

- 2019 MANUAL EXPLICATIVO DE LA LEY 26834. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

- 2020 Las Áreas Naturales Protegidas: Usos y Categorías.

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

- 2021 Pasco: alertan que Bosque Sho'llet podría perder más del 50% de su extensión. SPDA Actualidad Ambiental.
<https://www.actualidadambiental.pe/pasco-alertan-que-bosque-shollet-podria-perder-mas-del-50-de-su-extension/>

SOLANO, PEDRO

- 2013 Legislación y conceptos aplicables a las áreas naturales protegidas en el Perú. Derecho PUCP, 143-164.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 2004 Expediente N.º 0090-2004-AA/TC. Lima, 05 de julio de 2004

VASQUEZ TORRES, SANTIAGO MARIO y otros

- 2017 Áreas Naturales Protegidas. Universidad de Veracruz - Repositorio Institucional.

