

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE DERECHO**



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

**La naturaleza jurídica de las Opiniones emitidas por Sernanp  
de manera posterior a la aprobación del IGA**

Trabajo académico para optar el título de Segunda  
Especialidad en Derecho Administrativo

Autora:

***Dávila Tarrillo, Irma Mislady***

Asesor:

***Villegas Vega, Paul Nicolás***

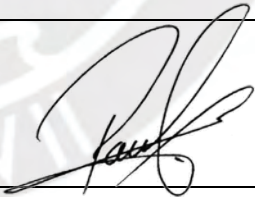
Lima, 2022

## Declaración jurada de autenticidad

Yo, Paul Nicolás Villegas Vega, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo académico titulado, “La naturaleza jurídica de las Opiniones emitidas por Sernanp de manera posterior a la aprobación del IGA” de la autora Irma Mislady Dávila Tarrillo, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 31%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 05/12/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 17 de febrero de 2023

Villegas Vega, Paul Nicolás	
DNI: 45423322	Firma 
ORCID <a href="https://orcid.org/0000-0003-2511-7240">https://orcid.org/0000-0003-2511-7240</a>	

## **RESUMEN**

El marco normativo peruano en materia de recursos naturales y áreas naturales protegidas regula la emisión de opinión favorable de manera previa al otorgamiento de títulos habilitantes, en específico de manera previa a la aprobación de los Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA); sin embargo, no se tiene claridad respecto a aquellas opiniones que se emiten en un momento posterior a la aprobación de estos instrumentos. Por ejemplo, si Sernanp advierte que la metodología utilizada para remediar suelos y lagunas está ocasionando mayores impactos ambientales y este organismo emite un informe, señalando la necesidad de cambio de metodología, ¿Cuál es la naturaleza jurídica del informe? ¿Cuáles son los efectos que debe generar esta opinión? ¿Es vinculante para la entidad que otorgó el título habilitante?

El objetivo principal del presente trabajo académico es responder las preguntas planteadas, para lo cual se abordará y explicará conceptos relacionados a la materia, tales como medioambiente, sostenibilidad, recursos naturales, ANP; así como se enfatizará en las principales funciones que cumple Sernanp. De esta forma, se llegará a la principal conclusión que los informes emitidos de manera posterior a la aprobación del IGA no es de carácter vinculante, de acuerdo a la legislación peruana; sin embargo, si generan la obligación de coordinación con las entidades competentes.

### **Palabras clave**

Sostenibilidad, ANP, Sernanp, Opinión técnica, coordinación.

## **ÍNDICE**

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>I. Régimen jurídico de las áreas naturales protegidas en el Perú</b>	<b>2</b>
I.1. La tutela del medioambiente como exigencia constitucional	2
I.2. Las áreas naturales protegidas. Concepto y características	7
I.3. Marco normativo de las áreas naturales protegidas	10
<b>II. Sernanp: organismo responsable de la conservación de las áreas naturales protegidas</b>	<b>12</b>
2.1. Ente rector del SINANPE: manifestaciones de su función	13
2.2. El otorgamiento de Títulos habilitantes para el aprovechamiento de recursos naturales renovables	15
2.3. De la emisión de opiniones técnicas vinculantes	18
<b>III. La estrecha vinculación entre las opiniones de Sernanp y la obligación de coordinación administrativa</b>	<b>21</b>
3.1. Coordinación administrativa: concepto	21
3.2. La obligación de coordinación entre las entidades con competencia respecto las áreas naturales protegidas como técnica jurídica de protección	24
<b>Conclusiones</b>	<b>26</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>29</b>

## **Introducción**

Desde la última mitad del Siglo XX, la sociedad empezó a tomar mayor conciencia del cuidado del medioambiente y la utilización racional de los recursos naturales. Ello se vio reflejado en la elaboración y suscripción, por parte de los Estados, de diversos instrumentos internacionales. En la actualidad, la gran mayoría de países contempla como política de Estado la tutela ambiental.

Esto implica imponer límites a las actividades extractivas, lo cual ha generado una cierta tensión con las actividades económicas; no obstante, a través de instrumentos de gestión ambiental, se procura mantener un equilibrio, de tal forma que no se impida la explotación de recursos naturales, sino que estos se realicen de manera adecuada, respetando ciertos parámetros que coadyuban a la armonización de los factores: ambiental, económico y social.

Un instrumento de vital importancia para los países es la constitución de áreas naturales protegidas, ya que estas representan áreas de necesaria conservación por diversos motivos (representan el pulmón del país, albergan diversidad de flora y fauna, etc.). Por ello, el Perú cuenta con una institución que cumple el rol fundamental de gestión y tutela de estas áreas; sin embargo, el marco normativo que regula las funciones de esta institución presenta ciertas deficiencias, las mismas que desarrollaremos en este artículo.

## **I. Régimen jurídico de las Áreas Naturales Protegidas en el Perú**

El presente capítulo estará dividido en tres subsecciones. En la primera, nos acercaremos al concepto de ambiente para que seguidamente repasemos el contexto social internacional que influyó a muchos países a adoptar acciones concretas a fin de preservar el medioambiente; y, se analizará el capítulo II, título III de la Constitución Política del Perú que impone obligaciones al Estado sobre la administración y gestión del medioambiente y los recursos naturales.

Posteriormente, en la segunda parte se proporcionará el concepto de área natural protegida (ANP) de acuerdo a lo establecido en los instrumentos internacionales y las normas peruanas, así como sus características. Al respecto, el objetivo es alcanzar una comprensión íntegra sobre el contenido de estas y, en especial, destacar la valiosa finalidad que cumplen al preservar la biodiversidad.

Finalmente, se profundizará en el marco legal y reglamentario en la materia, pues acá podemos encontrar con mayor detalle las características y fines del establecimiento y conservación de estas áreas. Así, al final de este capítulo, se concluirá que la normativa constitucional, legal y reglamentaria evidencian la gran importancia que merecen estas áreas naturales y en consecuencia es importante que los instrumentos que han sido contemplados para lograr el objetivo de preservación se tomen en cuenta de manera obligatoria.

### **I.1. La tutela del medioambiente como exigencia constitucional**

Para determinar qué implica la constitucionalización de la protección del medioambiente, es fundamental primero identificar el concepto de ambiente. Seguidamente, se requiere desarrollar de manera sucinta el contexto que incitó a los diferentes países del mundo, incluido el Perú, a reconocer como derecho fundamental el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado; y, finalmente explicar las obligaciones que ello genera.

Respecto a la definición de ambiente, Raúl Brañes, citado en Alegre, lo ha conceptualizado como *“un sistema compuesto por un conjunto de elementos que interactúan entre sí, conformando un todo estructurado que condiciona la*

*vida, incluso no sólo la vida del ser humano, sino también la de los organismos vivos en general”* (Brañes, 2000, como se citó en Alegre, 2010, p.6-7).

En nuestra legislación, la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA), en el artículo 2.3 lo ha definido de la siguiente manera:

elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida (...)

Bajo esta misma concepción, el Tribunal Constitucional (TC) también ha acogido esta definición de medio ambiente en dos sentencias en particular. Así, en la Sentencia N° 0018-2001-AI/TC, fundamento jurídico 6, indica que *“el ambiente se entiende como un sistema; es decir como un conjunto de elementos que interactúan entre sí. Por ende, implica el compendio de elementos naturales –vivos o inanimados– sociales y culturales (...)”*. (STC N° 0018-2001-AI/TC)

Posteriormente, en el año 2004 señaló que es el *“(...) lugar donde el hombre y los seres vivos se desenvuelven”*, lo cual incluye los espacios y recursos naturales, así como sus interrelaciones. (STC N° 0048-2004-PI/TC, Fj: 17). Para complementar esta definición, Wieland clasifica los componentes del medioambiente en 3 grandes clases: 1. El ambiente natural (agua, aire, suelo, etc.); 2. El ambiente en el que ha intervenido el ser humano (infraestructura, ciudades); y 3. El ambiente social (cultura, sistemas políticos). (Wieland, 2017, p. 20)

De acuerdo a estas definiciones, podemos señalar que el medio ambiente es el espacio físico en donde se desenvuelven, integran e interactúan los diferentes componentes de la naturaleza. Teniendo una mejor percepción de qué se entiende por medio ambiente, ahora debemos referirnos al contexto social que originó su protección por parte de un gran número de países a nivel mundial.

A nivel internacional, con la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (CNUMAD) realizada en el año 1972, se

determinó como principio 1 el derecho fundamental “*al disfrute de condiciones adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar*”.

Posteriormente, en el año 1992 se celebró la Convención de Río de Janeiro, adoptándose la Declaración de Río, en el cual se establecieron 27 principios que tienen como eje central al medio ambiente y desarrollo sostenible. A partir de estos dos instrumentos internacionales, los Estados encuentran la necesidad de implementar en sus respectivos ordenamientos jurídicos, al menos, alguna referencia a la protección del medio ambiente.

Simón alude que prácticamente todas las constituciones creadas con posterioridad a estas Declaraciones han tratado de recoger disposiciones respecto a la protección ambiental, pues para el año 2000 más de cien países las habían integrado. (Simón, 2012, p.154). Así, por ejemplo, en la Constitución española de 1978 dispuso en el artículo 45 numeral 1 que “*Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo*”.

En esta misma línea, los países de Latinoamérica como Brasil, Costa Rica, México, Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú, etc., han incorporado en sus textos constitucionales el derecho al medio ambiente saludable, ello bajo un proceso que ha sido acuñado en el Informe de la CNUMAD de 1992 como “constitucionalismo verde” (Brañes, 2001, p.45)

Años más tarde, en el 2015 se celebró la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, donde se fijaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se plantearon 17 objetivos y 169 metas que deben ser cumplidas para el año 2030. De acuerdo a lo definido en el Informe Brundtland de las Naciones Unidas, se entiende por sostenibilidad a aquello que satisface las necesidades del presente sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. (Informe Brundtland, 1987). Por su parte, la Sociedad Nacional del Ambiente, sostiene que el desarrollo sostenible implica la



utilización de manera racional de los recursos naturales con el fin de mejorar la calidad de vida de la población. (Sociedad Nacional del Ambiente, 2004, p. 11).

A la luz de estas definiciones, podemos señalar que la sostenibilidad hace referencia al uso moderado de los recursos del medioambiente a fin de satisfacer nuestras necesidades actuales y futuras.

Díaz Calderón afirma que esta Agenda 2030, que establece compromisos para los Estados miembros, es de cumplimiento inexcusable, pues son responsables ante la Comunidad Internacional. Pero, lo más significativo es que obliga a los Estados a crear instituciones eficaces, participativas, responsables y transparentes que fortalezcan el uso sostenible de los recursos naturales. (Díaz, 2021, p.27)

Retomando el tema de reconocimiento constitucional, este se ha venido produciendo en los diferentes países europeos y de la región como respuesta de la creciente y justificada preocupación por el cuidado y preservación del medioambiente, así como de la imperiosa necesidad de cumplir con las obligaciones internacionales. Este reconocimiento produce consecuencias muy relevantes a nivel jurídico. Ello dado que al identificarlo como un derecho fundamental en un determinado ordenamiento jurídico origina una inmediata obligación para el Estado de respeto y garantía como lo exigen los tratados internacionales de derechos humanos. (Corte IDH, 1988, Fj. 164)

De acuerdo con lo indicado por los profesores chilenos Ferrer Mac-Gregor y Pelayo Moller; por un lado, la obligación de respeto hace referencia al cumplimiento directo con la norma establecida a través de las diferentes medidas que debe implementar el Estado. Por el otro lado, la obligación de garantía *“consiste en el deber de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público”* (Ferrer Mac-Gregor y Pelayo Moller, 2012, p. 154)

En el ámbito nacional, esta incorporación sobre la protección del medio ambiente fue acogida por nuestra Constitución Política de 1993. En el artículo 2

inciso 22, se ha reconocido como derecho fundamental que toda persona tiene derecho “(...) a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”. Como podemos advertir, nuestra Carta Magna, como la gran mayoría, no ha establecido un contenido concreto o material respecto este derecho.

En este mismo sentido, el TC manifestó, en el fundamento 7 de la STC 964-2002-AA/TC, que la “*Constitución no señala el contenido protegido del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado*”. Sin embargo, el mismo Tribunal indica que la norma constituyente sí ofrece ciertas características que coadyuban a delimitar su contenido. Además, resalta el deber del Estado en el cumplimiento de tareas u obligaciones con el fin de conservar el ambiente equilibrado. Ello se logra a través de diversos instrumentos como la regulación legislativa destinados a la conservación y preservación del ambiente. (STC 964-2002-AA/TC).

En efecto, al señalar que el ambiente debe ser adecuado y equilibrado significa que estos componentes forman parte esencial para garantizar el pleno disfrute de este y otros derechos fundamentales, tales como la vida, salud, entre otros que son reconocidos también por la Constitución e instrumentos jurídicos internacionales. En relación con esto, Alegre Chang reafirma sobre la interdependencia entre estos derechos, dado que la garantía de un ambiente equilibrado condiciona a su vez el ejercicio del derecho a la vida, a la igualdad, al trabajo, a la propiedad, etc. (Alegre, 2010, p.10)

Pero, además y de especial importancia es el carácter imperativo respecto a las acciones concretas que debe implementar el Estado para hacer efectivo este derecho. Para Díez Picazo, citado en Galdamez, los derechos fundamentales imponen un deber de actuación al Estado, obligando a crear estructuras que concreten su eficacia. (Diez Picazo, 2005, como se citó en Galdamez, 2017, p. 123-124)

En una Sentencia del año 2004, el TC determinó que el contenido de este derecho en específico implica obligaciones ineludibles para las entidades

estatales de “*mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute*” (STC 0048-2004-PI/TC)

Bajo esta misma línea, Huerta señala que el reconocimiento del derecho al ambiente equilibrado como derecho fundamental insta al Estado a velar por su protección y conservación. No obstante, esta obligación no se ve reflejado en artículo citado. Esta exigencia constitucional dirigida al Estado lo podemos encontrar en otra sección de la Constitución, específicamente en los artículos 66, 67, 68 y 69, pertenecientes al Capítulo II del del Título III de la norma constituyente. En consecuencia, estos artículos de manera conjunta con en el artículo 2, inciso 22, “*constituyen el parámetro constitucional que debe servir de pauta para el desarrollo y contenido del derecho ambiental*” en nuestro país. (Huerta Guerreño, 2013, p. 70)

Simón sostiene que el mandato de protección y conservación del medio ambiente presenta las siguientes características: por una parte, es un mandato de programación final que establece la tarea, pero no se señala cómo se debe realizar dicha tarea, por lo que ello se encuentra a discreción del legislador. Por otra parte, el mandato no se agota en la emisión de normas a cargo del legislador, sino que implica la actuación activa de la administración pública, dado que esta deberá materializar estas disposiciones y cumplir con la programación final en armonía con los fines que establece la norma suprema. (Simón, 2012, p.160-161)

Asimismo, Pérez señala que la tarea específica es velar por la conservación y la utilización sostenible de los recursos naturales en el territorio nacional. Esta tarea va dirigida a todos los poderes públicos como consecuencia de una visión transversal y de integración. (Pérez, 2017, p. 979). Bajo ese contexto, la obligación de garantía y la observancia de los instrumentos internacionales, el Perú ha emitido una serie de disposiciones legislativas que regulan los mecanismos de funcionamiento y asigna funciones a distintos órganos, los cuales serán detallados en los siguientes párrafos.

## **I.2. Las áreas naturales protegidas. Concepto y características**

El poner de manifiesto en la Comunidad Internacional la preocupación por el medio ambiente impulsó, como se ha mencionado, la adopción de diversos acuerdos con el propósito de protegerlo. En la actualidad, la creación de áreas naturales protegidas representan una herramienta imprescindible para lograr ello.

Siguiendo esta misma línea de pensamiento, Dudley refiere que las ANP son de vital importancia para la conservación de la biodiversidad, afirma que *“son la piedra angular de un gran número de estrategias nacionales e internacionales de conservación, destinadas a mantener ecosistemas naturales operativos, actuar como refugios para las especies y mantener procesos ecológicos”* (Dudley, 2008, p.2). De igual forma, en el Seminario Regional : Áreas Naturales Protegidas y Desarrollo se manifiesta que las áreas naturales cuentan con ciertas características que las vuelven imprescindibles para el logro de los objetivos de conservación y desarrollo sostenible en país. (UNSAAC, 1995, p. 14)

Como bien lo adelanta Dudley, las ANP son una estrategia de conservación que es implementada por los países. En el Perú, ello no es ajeno, pues como aluden Castillo y otros, las ANP efectivamente constituyen una estrategia que contribuye al equilibrio de tres factores: la vida humana, biodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales (Castillo et al., 2021, p.9). Por ende, la debida creación y gestión de ANPs en nuestro país colabora a cumplir no solo con las obligaciones derivadas de nuestra norma suprema, sino también, con los compromisos asumidos internacionalmente, en específico con los ODS y la Agenda 2030.

Además de la función primordial que cumplen las ANPs, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) -principal organización a nivel mundial que desarrolla políticas de conservación de la biodiversidad- ha establecido cuáles deben ser las características comunes de todas las ANP. Primero, deben *“conservar la composición, función, estructura de la*

*biodiversidad*"; segundo, deben *"contribuir a las estrategias de conservación regionales"*; tercero, deben *"funcionar de acuerdo a un plan de gestión y de un programa de monitoreo y evaluación"*; finalmente deben *"contar con un sistema de gobernanza claro y equitativo"*. (UICN, 2017, p.13)

Hasta el momento se ha descrito el rol que cumplen las ANP y las características que deben presentar. Ahora, vamos a presentar la definición de esta para su mejor comprensión.

Al respecto, la UICN ha establecido la siguiente definición:

"Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados"

Similar definición es adoptada en nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas (LANP) y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001- AG (RLANP). (Véase segundo párrafo del artículo 1 de la LANP y artículo 1.1 del RLANP).

Realizando un comparativo entre ambas definiciones, podemos notar, en primer lugar, que la UICN hace referencia a espacio geográfico de manera amplia que evidentemente abarca los espacios terrestres y marinos tal como lo expresa la norma peruana. Además, la alusión a "claramente definido" significa que el área debe encontrarse debidamente delimitada y definida por ciertas características, lo cual equivale a la exigencia de categorización y zonificación contemplada en la definición de la LANP.

En segundo lugar, en ambas definiciones se requiere que se encuentre reconocidas. Ello significa, en el caso peruano, por ejemplo, que haya sido creado observando el procedimiento regular y haya sido aprobado mediante Decreto Supremo.

En tercer lugar, las ANP tienen un objetivo de conservación biológica. De acuerdo con la UICN, conservación se refiere al "mantenimiento *in situ* de los

ecosistemas y hábitats naturales y seminaturales y de poblaciones viables de especies en su entorno natural”. (UICN, 2017). Pero, además, ambas definiciones engloban también la conservación de los valores culturales, en el caso del UICN, paisajísticos y científicos, en el caso de Perú. Se pretende entonces no limitar estas actividades, siempre que contribuyan con la meta de conservación.

Finalmente, debemos destacar la mención al desarrollo sostenible que realiza la LANP. Es manifiesto que las ANP coadyuban a lograr el desarrollo sostenible en el país, pues a través de estos se realiza un uso racional de los recursos, por lo que se logra satisfacer las necesidades actuales de la población, sin comprometer a las futuras generaciones (conforme a la definición planteada líneas arriba).

En resumidas palabras, y como lo ha señalado López Ramón, citado en Huapaya, en las definiciones expuestas convergen tres factores que conforman a un área protegida: 1) el elemento físico, el cual hace referencia a las condiciones del espacio terrestre o marino; 2) el factor formal; es decir, el reconocimiento expreso realizado por la autoridad competente; y 3) el elemento teleológico que corresponde a la finalidad de conservación. (López Ramón, 1980, como se citó en Huapaya, 2018, p. 413)

### **I.3. Marco normativo de las áreas naturales protegidas**

Como se anticipaba párrafos anteriores, el marco normativo de las ANP está constituido en primer lugar por la Constitución Política, en específico por los artículos que conforman el Capítulo II del Título III.

En segundo lugar, los Convenios Internacionales suscritos por el país como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), el Convenio Internacional sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático (CMNUCC), Acuerdo de París (COP 21), Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible -aunque no constituye un instrumento jurídicamente

obligatorio (Tezanos, 2018), sí representa un compromiso muy importante para el Perú.

En tercer lugar, los dispositivos normativos con rango de ley como la LGA, la LANP, Ley N° 26821, Decreto Legislativo N° 1013. Por último, se encuentra la norma con rango infralegal, concretamente el Reglamento de la LANP.

Como podemos apreciar, a nivel interno, existe un desarrollo normativo amplio respecto a la gestión de las ANP, lo cual nos proporciona indicios de que el Estado sí ha realizado significativos esfuerzos por crear institucionalidad, delimitando una estructura, organización y funciones. Así, debemos subrayar que la LANP y su reglamento, tal como lo indica Solano, constituyen el marco legal específico de las ANP (Solano, 2013, p.145). Aquí, se han establecido disposiciones sobre la administración, categorías, instrumentos generales de gestión, sanciones administrativas, entre otros, respecto a las mencionadas áreas.

El citado marco normativo ha constituido al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), el mismo que está conformado por todas las ANPs expresamente reconocidas a nivel nacional. De acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la LANP, en la gestión de estas áreas participan los tres niveles de gobierno (Gobierno central, Gobiernos regionales y Gobiernos locales) así como instituciones privadas y poblaciones locales.

En correlación con ello, se han determinado tres niveles de administración de las ANP: nacional, regional y de conservación privada. Las ANPs de administración nacional se encuentran bajo la dirección del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) y, de acuerdo a lo mencionado por Huapaya, la mayoría de ANP son de competencia de la administración nacional. (Huapaya, 2018, p.417)

Las Áreas de Conservación Regional, como su nombre lo alude se encuentran administradas por los Gobiernos Regionales, pero cuentan con la orientación técnica del Sernanp. Por último, las de Conservación Privada son espacios de propiedad individual o colectiva. En este caso, el propietario designa a aquel que ejercerá la administración, por lo que se encuentra obligado a comunicar al Sernanp sobre dicha designación.

Las disposiciones legales también clasifican en dos categorías a las ANPs: Áreas de uso indirecto y Áreas de uso directo (art. 21 LANP). Respecto al primero, manifiesta Westreicher que no se permite la explotación de recursos ni modificaciones y/o transformaciones al ambiente. Únicamente se puede acceder a estas para realizar investigaciones científicas que no sean manipulativas, la recreación y el turismo en zonas debidamente delimitadas para ello. (Westreicher, 2013, p. 256)

En relación con las segundas, en estas sí se encuentra permitido la extracción de los recursos naturales y la condición para ello es que las actividades que se pretendan llevar a cabo no deben interferir o frustrar los objetivos de cada ANP. Estos objetivos son fijados en el Plan Maestro (documento de planificación del más alto nivel) de cada ANP. (Westreicher, 2013, p. 257)

No es de menor importancia hacer referencia a las Zonas de Amortiguamiento (ZA). El artículo 25 de la LANP y el 61 del reglamento precisan que son espacios adyacentes a las ANPs. Estos espacios tienen como propósito resguardar el núcleo de las áreas naturales para así evitar alguna afectación directa. Estas zonas no forman parte del ANP, por lo que se permite realizar actividades extractivas, pero dichas actividades, tal como lo advierte Solano, deberán ser compatibles con los objetivos del área. (Solano, 2013, p. 151).

Como veremos en los siguientes capítulos, la entidad competente para pronunciarse sobre la compatibilidad entre las actividades que involucran el aprovechamiento de los recursos naturales en las ZA es Sernanp. Esta entidad, conforme se establece en el artículo 116 del RLANP, es la encargada de emitir opinión técnica de naturaleza vinculante, pues dicha opinión habilitará el otorgamiento de los derechos para desarrollar la actividad.

## **II. Sernanp: organismo responsable de la conservación de las áreas naturales protegidas**

En el presente capítulo se abordará el rol que cumple Sernanp respecto a la conservación y protección de las ANP. Así, se pretende conocer y analizar con mayor detalle las funciones que se le atribuye a esta entidad.



La presente sección estará dividida en 3 partes. En la primera se identificará una de las funciones más importantes como el ente rector del SINANPE y aquí se detallará también otras funciones básicas. Seguidamente, en la segunda parte, se analizará la función de otorgar títulos habilitantes para el aprovechamiento de recursos renovables. Finalmente, se determinará la competencia que tiene la entidad para emitir opiniones vinculantes y su especial importancia para participar en el otorgamiento de los títulos habilitantes que son otorgadas por otras entidades, lo cual nos confirmará que la emisión de tales opiniones constituye un instrumento de protección de las ANP.

De manera previa, debemos determinar algunos alcances básicos. La entidad estatal que inicialmente se encontraba encargada de realizar y promover las acciones necesarias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la conservación de biodiversidad y gestión sostenible del medioambiente fue el Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA, organismo descentralizado del Ministerio de Agricultura.

En el año 2008 tales funciones fueron derivadas al Sernanp. Esta institución, adscrita al Ministerio del Ambiente, representó, como lo señala Salazar, no solo un cambio del organismo encargado de las áreas naturales protegidas, sino significó también un enfoque ambiental mucho más definido como política de Estado. (Salazar, 2010, p.30)

En razón de ello, se le otorgó una serie de funciones, las cuales serán desarrolladas en los siguientes párrafos.

### **2.1. Ente rector del SINANPE: manifestaciones de su función**

A través del Decreto Supremo N° 010-90-AG, se crea el SINANPE. Como alude Espichán, la creación del SINANPE implica la integración de las ANPs con la finalidad de uniformizar la normativa respecto al reconocimiento y gestión de estas áreas. De acuerdo al primer artículo de este Decreto Supremo, se estableció la integración de los bosques nacionales y de protección, los cotos de caza, entre otras categorías con la finalidad de garantizar su preservación. (Espichán, 2013, p.43)

Como se mencionó en el primer capítulo, en el año 1992 se celebró en Río de Janeiro la CNUMAD, en el que resaltó la conservación de la diversidad biológica y se vio plasmada en el CDB. Este Convenio fue ratificado por nuestro país en mayo de 1993. Así, el Perú se comprometió, entre otros, a implementar un sistema de áreas protegidas con el propósito de preservar la diversidad biológica. En mérito a ello, el Estado empezó a fortalecer e implementar una serie de medidas e instrumentos de gestión relacionadas a las ANP. (Westreicher, 2013, p. 290)

De esta forma, ante la creación del Sernanp en 2008, como organismo adscrito al Ministerio del Ambiente se determinó como una función básica la dirección del SINANPE y de velar por su funcionamiento como sistema unificado y coordinado (Wieland, 2017, p. 48). En dicho sentido, se otorgó la función administradora y de gestión de las ANPs a nivel nacional; esta última se manifiesta, por ejemplo, con la potestad conferida de dictar decretos supremos que aprueban la creación de nuevas ANPs.

El objetivo del SINANPE, de acuerdo al Plan Director de las ANP, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2009-MINAM, es *“contribuir al desarrollo sostenible del país, a través de la conservación de una muestra representativa de la diversidad biológica, articulando y potenciando el conjunto de áreas naturales protegidas del Perú (...)*”. (Sernanp, 2009, p. 7)

Además, nos señala que el Sistema se encuentra integrado por dos componentes: físico y social. Respecto al primero, son todas las ANP en sus tres niveles de conservación (nacional, regional y privada). Estos son espacios naturales debidamente reconocidos como áreas de protección y forman parte de una matriz territorial interconectada. En el caso del componente social, hace referencia a los diversos actores vinculados con las ANP (entidades públicas, privadas, comunidades autóctonas, ONGs, etc.)

La Guía de Roles y Competencias del Sernanp resalta la importancia del involucramiento por parte del sector privado y sociedad civil en la implementación del Sistema que contribuyen con logro de sus fines. (Sernanp, 2016, p.42) Conforme a ello, se genera mecanismos de participación conjunta

que coadyuban al correcto desarrollo del Sistema, equilibrando los tres pilares que integran la sostenibilidad: economía, sociedad y medioambiente.

Ahora, Sernanp además de constituirse como el ente rector del SINANPE, también se le han atribuido otras funciones directamente relacionadas con las ANP. A grandes rasgos podemos clasificarlos de la siguiente manera: función normativa, función supervisora y función coordinadora.

De acuerdo a la función normativa, el ROF establece competencias para aprobar normas y fijar criterios técnicos y administrativos para el establecimiento y gestión de las ANP, dictar directivas generales que orienten el desempeño de las funciones de las unidades de la entidad. En esta misma línea, también le corresponde establecer mecanismos de fiscalización, determinación de sanciones administrativas vinculadas a las infracciones relacionadas a las ANPs.

Respecto a la segunda gran función, Isabel Calle y Manuel Pulgar-Vidal manifiestan que el Sernanp debe supervisar y monitorear las actividades que se desarrollan al interior de las ANPs y sus ZA. Al respecto, deberá garantizar el cumplimiento de la normativa correspondiente, las directivas y lineamientos, los planes aprobados para el área, obligaciones asumidas por contratos o autorizaciones, etc. (Calle y Pulgar-Vidal, 2010, p.54)

Por último, como función de coordinación le corresponde entablar coordinaciones y comunicaciones con las entidades del gobierno nacional, regional y locales que, de alguna u otra manera, se encuentren vinculados o participen en la gestión de las ANPs (Flores, 2021, p.2). Esta función, como desarrollaremos en el último capítulo, es la base que sustenta la posición asumida en el presente informe, respecto a la obligatoriedad de coordinación inmediata entre las entidades involucradas aun cuando Sernanp emita opinión de manera posterior a la aprobación de los IGA.

Ello, dado que la normativa vigente regula de manera indiscutible las herramientas de articulación y coordinación previas entre las entidades involucradas en el otorgamiento de permisos, autorizaciones o concesiones para el aprovechamiento de recursos naturales o habilitación de infraestructuras al interior de una ANP o la ZA; sin embargo, no se regula de la

misma manera las coordinaciones que deben ser realizadas por las entidades involucradas después de emitidos los títulos habilitantes.

## **2.2. El otorgamiento de Títulos habilitantes para el aprovechamiento de recursos naturales renovables**

Como ya se ha desarrollado ampliamente en el primer capítulo, es incuestionable el valor que poseen las ANPs en nuestro país y por ello la necesidad de su conservación. Sin embargo, estas se ven constantemente amenazadas por diversos factores sociales, económicos, ambientales, entre otros, los cuales atentan contra su integridad. Lamentablemente, una condición común que generan estos problemas, tal como advierte Londoño, se ve reflejado también en la sobreexplotación de los recursos naturales, principalmente realizado por empresas extractivas (Londoño, 2006, p. 28).

Esta situación adversa de sobreexplotación o indebido aprovechamiento de los recursos en el espacio de una ANP se ha presentado, en años anteriores, por la falta de autoridades competentes que intervengan en la autorización o desinterés en su regulación. Así, por ejemplo, Sernanp realizó por primera vez, en el año 2012, un estudio que recopiló y sistematizó la información relacionada a las ANPs. Mediante este estudio, se obtuvo información muy importante que significó un impacto positivo para mejorar las condiciones de gestión respecto a estas áreas. (Sernanp 2016, p. 6).

Como podemos notar, si bien en 2008 se creó Sernanp, desde 1992 ya existía INRENA, el cual cumplía básicamente las mismas funciones que la primera entidad; no obstante, no se reflejaba un compromiso o interés real en administrar íntegramente los recursos naturales, en específico de las ANPs.

Con la creación de Sernanp, se le concedió a este la facultad de otorgar títulos habilitantes para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables dentro de un ANP y/o sus ZA de administración nacional, pues en el caso de las ANP de administración regional son los Gobiernos Regionales los facultados para ello. (Huapaya, 2018, p. 417)

Por lo tanto, Sernanp cuenta con competencias exclusivas de otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos de flora, fauna

silvestre y forestales. Así, por ejemplo, puede otorgar Concesiones para la presentación de servicios económicos dentro del área, Contratos de Administración del área, Contratos para el aprovechamiento de recursos del sector, Convenios para la ejecución de proyectos o programas de investigación y/o conservación, Autorizaciones y permisos para el desarrollo de actividades menores. (Art. 17 de la LANP)

En razón de ello, Sernanp aprobó la Directiva N° 006-2021-SERNANP-DGANP, Directiva general para el aprovechamiento de estos recursos (en adelante, Directiva). Esta Directiva establece “pautas y criterios para la ejecución de los procedimientos y lineamientos técnicos para el aprovechamiento de los recursos forestales, flora y fauna silvestre”.

En la Directiva se designan las funciones de cada una de las unidades de Sernanp involucradas en el otorgamiento de derechos. Así, se tiene que la Unidad Operativa Funcional de Manejo de Recursos en ANP – UOFMR es la encargada de brindar apoyo técnico y de asesoramiento a los administrados que solicitan o se encuentren en el proceso de otorgamiento de derechos para la explotación de los recursos señalados. Un rol básico que asume la UOFMR es la emisión de opinión previa al otorgamiento de derechos.

Se encuentra también la Unidad Operativa Funcional de Gestión Ambiental – UOFGA, la que es responsable de emitir la opinión de compatibilidad a los Planes de Manejo. Además, es la unidad responsable de conducir y coordinar las actividades de fiscalización.

La Directiva determina tres etapas: a) planificación para el aprovechamiento; b) Otorgamiento de derechos y c) Seguimiento a la actividad de aprovechamiento.

En la primera etapa se elabora el Plan de Manejo, el cual constituye un instrumento de gestión ambiental y determina, entre otros, los posibles impactos ambientales que se generarán por el aprovechamiento de los recursos. Asimismo, establece medidas de prevención, manejo y fiscalización del ANP impactada, de modo tal que los administrados que cuenten con derechos para realizar actividades extractivas, llevan a cabo estas de manera sostenible y así se procure el equilibrio económico, social y ambiental.

En la segunda etapa, la UOFMR brinda asesoría técnica y asistencia a los administrados respecto a los procedimientos, derechos y obligaciones que derivan del otorgamiento. Por el lado de los derechos, los contratos de aprovechamiento autorizan la explotación con fines comerciales; los acuerdos de actividad menor autorizan, a las comunidades locales, la explotación de recursos para fines de subsistencia.

Por parte de las obligaciones asumidas se encuentra observar todas las disposiciones relativas a ANP y aprovechamiento sostenible, implementación del Plan de Manejo del área natural, cumplir con el pago correspondiente por derecho de aprovechamiento, registrar el cronograma de actividades que se desarrollarán, presentar el certificado de procedencia, en caso de transporte, que acredita que los recursos han sido obtenidos de un ANP debidamente autorizados para el aprovechamiento de este, etc.

Por último, el seguimiento de la actividad hace referencia a las acciones desplegadas por la UOFGA con el fin de verificar el cumplimiento de los compromisos y obligaciones asumidos por los titulares del derecho de aprovechamiento de los recursos forestales, flora y fauna silvestre. De acuerdo a lo mencionado por Martha Aldana, una de las finalidades del seguimiento o evaluación es analizar si se vienen cumpliendo con los objetivos y compromisos, dado que ello determinará la renovación o no de las autorizaciones. (Aldana, 2017, p. 37)

### **2.3. De la emisión de opiniones técnicas vinculantes**

Como se señaló en el punto 1 del presente capítulo, en las áreas naturales de uso directo es compatible el aprovechamiento de los recursos naturales. En tales casos, los mecanismos de articulación y coordinación han sido incorporados mediante el Decreto Supremo N° 003-2011-MINAM. Estos son dos: Análisis de Compatibilidad y Opinión Técnica Previa Favorable (OTPF)

En mérito a esta disposición, las entidades nacionales, regionales o locales que suscriban contratos de licencia, otorguen autorizaciones, permisos o concesiones sobre el aprovechamiento de recursos naturales y/o habilitación de infraestructuras en las ANP o en sus ZA deberán solicitar a Sernanp, de

manera previa, la Emisión de Compatibilidad y la OTPF. Dicha coordinación, señala Martín Mateo, se fundamenta en la armonización de competencias y actividades de cada entidad. (Martín Mateo, 2005, p. 125)

En particular, estas herramientas de coordinación, sostiene Huapaya, constituyen “técnicas administrativas dirigidas a salvaguardar la integridad del SINANPE y de las propias ANP” (Huapaya, 2018, p.427). Siguiendo esta postura podemos indicar que las opiniones vinculantes se configuran con un mecanismo de coordinación y destaca la función de protección de las ANPs, pues la finalidad es resguardar que las intervenciones sobre estas áreas no impacten de manera considerable el medio ambiente.

Debemos subrayar que ambas figuras son de naturaleza vinculante y deberán solicitarse con anterioridad al inicio de cualquier actividad, obra o proyecto; en dicho caso, no cabe emitirse estas en vías de regularización.

Respecto a la emisión de compatibilidad, Sernanp, a través del Director General de ANP o del Jefe del ANP, según el ámbito nacional o local respectivamente, evalúan la concurrencia de la actividad y/o infraestructura a implementar en el interior de un ANP o su ZA debidamente delimitado. Este pronunciamiento debe incluir lineamientos y condiciones técnicas para intervenir en estas áreas, por lo que se evalúan los siguientes criterios: Zonificación, Categoría, Plan Maestro y Objetivos de creación.

En ese sentido, se debe evaluar, de manera general, si la actividad que se desea desarrollar perjudica o no el normal desarrollo de los ecosistemas, especies de flora y fauna, así como impactos ecológicos. En caso de verse estos afectados y no se pueda asegurar la armonía entre la actividad propuesta y los criterios arriba mencionados, ello constituirá un fundamento para que se desestime la compatibilidad. (Sernanp, 2015, p.14) Sernanp deberá pronunciarse sobre la compatibilidad o no de la actividad en un período máximo de 30 días hábiles desde la recepción de la solicitud.

Las actividades comúnmente comprendidas que requieren de otorgamientos de derechos para su aprovechamiento suelen ser los contratos de hidrocarburos, las concesiones tanto mineras como eléctricas. En cambio, lo referente a

infraestructuras suele implicar los permisos para construcción de obras viales, portuarias, aeroportuarias, de saneamiento, entre otros.

Por su parte, la OTPF hace referencia al análisis que se debe realizar respecto del contenido del IGA de una actividad, obra o proyecto que se desea desarrollar en una ANP o su ZA. De acuerdo a este análisis, Sernanp debe determinar si el IGA es viable ambientalmente. La decisión emitida condicionará el otorgamiento de la autorización, permiso o licencia por parte de la autoridad competente. Es decir, si el pronunciamiento es desfavorable, la entidad que solicitó la OTPF no podrá otorgar los derechos para ejercer la actividad, obra o proyecto solicitado.

A grandes rasgos, el IGA debe contener la descripción de la actividad o proyecto a realizar (objetivos, área geográfica, cronograma de actividades, instrumentos e infraestructuras a utilizar), identificación de impactos ambientales, plan de manejo ambiental, plan de participación ciudadana, plan de vigilancia y control, resumen ejecutivo, entre otros. En este caso, del mismo modo que la emisión de compatibilidad, la DGANP emite la OPTF respecto al ámbito nacional y en el ámbito regional y local es el Jefe del ANP.

La opinión debe ser emitida en un período no mayor a 30 días hábiles desde la solicitud de la entidad competente.

Debemos insistir en la naturaleza vinculante del resultado de la evaluación de compatibilidad y de la OTPF, pues algunos autores como Salazar Niño y Monteferri consideran que no son de carácter vinculante, ya que la norma textualmente señala que son “opiniones” y por ello atribuyen una naturaleza de informe consultivo o ilustrativo. (Monteferri 2008, p. 349; Salazar 2010)

Sin embargo, debemos recordar que la entidad competente para otorgar el derecho de aprovechamiento o la habilitación de infraestructura únicamente lo podrá realizar después de contar con la emisión favorable de compatibilidad y/o de la OTPF emitida por Sernanp; de lo contrario, estas autorizaciones serán nulas de pleno derecho (art. 2 del D.S. N° 004-2010-MINAM). En tal caso, la negativa de estas opiniones impedirá continuar con el procedimiento principal que es llevado a cabo por la entidad competente para otorgar el título habilitante.



Reforzando esta postura, Cierco sostiene que estas opiniones cuentan con una fuerza decisoria y no son meros informes consultivos; por el contrario, Sernanp (como entidad que emite la opinión) en el fondo comparte la competencia decisoria con la entidad que otorga el derecho. (Cierco, 2017, p. 1657)

Enfatizamos en su importancia porque aquí radica el rol fundamental encargado a Sernanp de proteger el ambiente, en específico las ANPs. Frente al interés económico de las industrias extractivas, se ha impuesto la obligación de que estas actividades no respondan puramente a dicho interés, sino que deben armonizar sus operaciones con los fines establecidos en cada ANP.

Sin embargo, hemos notado que el marco normativo no señala nada respecto a aquellas opiniones que se emiten en un momento posterior a la aprobación del IGA. Por ejemplo, si Sernanp advierte que la metodología utilizada para remediar suelos y lagunas está ocasionando mayores impactos ambientales y este emite un informe, señalando la necesidad de cambio de metodología. ¿Cuáles son los efectos que debe generar esta opinión? ¿Es vinculante para la entidad que otorgó el título habilitante? Estas preguntas se tratarán de responder en el siguiente capítulo.

### **III. La estrecha vinculación entre las opiniones de Sernanp y la obligación de coordinación administrativa**

El presente capítulo estará dividido en 2 partes. Por un lado, se proporcionará una definición de coordinación administrativa y se puntualizarán sus características con el propósito de comprender su contenido. Por el otro lado, se podrá identificar que la principal obligación que se infiere sobre las opiniones emitidas por Sernanp, en cualquier oportunidad que estas hayan sido emitidas, tiene como principal efecto una exigencia de coordinación entre cualquier entidad que se vea inmerso respecto a decisiones sobre un ANP y Sernanp.

#### **3.1. Coordinación administrativa: concepto**

De manera previa, a fin de responder las interrogantes planteadas en el último párrafo del capítulo precedente, debemos ahondar en la definición y características de la coordinación administrativa, ya que, como acabamos de ver, las opiniones vinculantes emitidas por Sernanp son técnicas de

coordinación. Por lo tanto, es relevante comprender su contenido para formar una opinión respecto a la aplicación de este.

Una aproximación general la podemos encontrar en la definición proporcionada por la Real Academia Española (RAE), la palabra coordinar está definida como la unión de *“dos o más cosas de manera que formen una unidad o un conjunto armonioso”*. Como podemos contemplar, tenemos como primer alcance que la finalidad de la coordinación es lograr un conjunto armonioso.

Ahora, de manera específica, la coordinación administrativa, de acuerdo a lo señalado por José Parada, puede ser considerado; por un lado, como un principio de organización de la Administración Pública con la finalidad de alcanzar la unidad de la actuación del Estado. Por otro lado, también se establece como un objetivo de todas las administraciones públicas, ya que este se constituye como un presupuesto básico para el cumplimiento sus objetivos. (Parada, 2010, p. 68)

En este mismo sentido, la posición de Sánchez Morón respecto a la coordinación es que esta se concibe como un principio general del Derecho, el cual responde a la necesidad de coherencia de la actuación de las distintas entidades públicas con la finalidad de integrar las partes en el todo y así evitar contradicciones y disfunciones mediante la acción conjunta de las autoridades competentes en cada caso. (Sánchez Morón, 1992, p.19)

Por su parte, Rebollo manifiesta que la coordinación presupone la *“preexistencia de competencias autonómicas”* que tiene como objetivo la integración del sistema, evitando así contradicciones en el ordenamiento jurídico, ya que si estas persisten dificultarán la realidad misma del sistema. (Rebollo, 2017, p. 307). El elemento competencial se refiere a las funciones o actividades que se le asigna a un organismo, se caracteriza por la disposición de potestades administrativas. (Pardo, 2013, p. 154)

Asimismo, Gamero y Fernández sostienen que cada administración actúa en función de sus competencias, sin que se trasgreda la titularidad de cada uno. Pero, además, enfatizan en que, para lograr la realización eficaz del interés público, como es el caso de la protección del medioambiente, no solo basta con una simple colaboración entre las entidades competentes, sino que es

necesario incluso una actuación consensuada y conjunta. (Gamero y Fernández, 2014, p. 139-140)

Ahora, de acuerdo a los conceptos proporcionados, se desprende la importancia de la coordinación en búsqueda de la unidad del Estado y de los alcances armoniosos en su actuación. Si bien, los autores citados postulan sus definiciones desde la perspectiva del ordenamiento español, ya que su Constitución contempla de manera expresa el principio de coordinación, considero que dichos alcances son de carácter general y son perfectamente aplicables en nuestro ordenamiento jurídico, pues debemos tener en cuenta que el artículo 43 de la nuestra Carta Magna señala expresamente que el “Estado es uno e indivisible”.

Al respecto, Danós alega que el carácter unitario implica la “*existencia de un sistema de órganos de gobierno de carácter nacional que actúan sus poderes para todo el territorio del país, además de un gobierno jurídico de carácter nacional*” (Danós, 2011, p. 668). En dicho sentido, se entiende al Estado como una cohesión institucional, en el que se encuentran integradas diferentes organismos de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), y que obedecen y adecúan sus actuaciones en base a principios, reglas, valores, etc., orientadas a garantizar el interés público.

Es decir, si bien cada entidad y cada nivel de gobierno cuenta con cierto nivel de autonomía, esta no puede contraponerse a las políticas implementadas por el Gobierno nacional. Tal como alega Sánchez Morón, no se materializa una verdadera independencia o libertad de cada institución y nivel de gobierno; por el contrario, en la actualidad se requiere de una mayor interdependencia entre estos actores porque representan el soporte estructural del Estado. Por ello, no basta una simple yuxtaposición de piezas separadas, sino se requiere de la articulación de las instituciones que conforman el aparato institucional. (Sánchez Morón, 1992, p. 14).

En consecuencia, de acuerdo a lo desarrollado en las líneas arriba, podemos señalar que la coordinación administrativa es un principio del derecho administrativo que tiene como propósito lograr una coherencia de las actuaciones del Estado, en búsqueda del bien común. Además, está claro que

esta coordinación tiene como presupuesto la independencia de funciones, pero que estas a su vez no implican una plena libertad, sino que obedecen a principios generales, contemplados principalmente en nuestra Constitución Política.

En base a esta definición, podemos hacer referencia a los dispositivos legales peruanos que exigen la aplicación de este principio. En primer lugar, encontramos el artículo V numeral 2 del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), el cual prevé como principio de organización e integración a la coordinación y cooperación de manera continua con los gobiernos regionales y locales, y con los demás organismos autónomos.

En segundo lugar, encontramos también una exigencia de coordinación en la Ley de Bases Descentralizadas, Ley N° 27783, en el artículo 49 se establece que los tres niveles de gobierno establecen *“relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias”*

Por último, tanto la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867), artículos VII del Título Preliminar y artículo 7 de las Disposiciones Generales respectivamente disponen el deber de coordinar con los demás niveles de gobierno, así como con otras entidades públicas.

Con los casos traídos a colación, es indiscutible la exigencia de observar el principio de coordinación. Si bien las normas citadas refieren principalmente a la necesidad de coordinación entre el gobierno nacional, regional y local; ello no implica la exoneración de todos los demás organismos, dotados de cierta autonomía, de respetar y materializar este principio en sus actuaciones, fundamentalmente frente a situaciones que impliquen el interés común como es el caso en específico de la protección del medioambiente y los recursos naturales.

### **3.2. La obligación de coordinación entre las entidades con competencia respecto las áreas naturales protegidas como técnica jurídica de protección**

Como acabamos de contemplar en los párrafos precedentes, la coordinación administrativa se configura como un principio de la unidad de la Administración Pública, a fin de que las manifestaciones del Estado, a través de sus entidades, sean coherentes y armoniosas. Evidentemente, ello no supone trasgredir las competencias que se les ha atribuido a cada entidad estatal, estas actuarán en base a sus propias funciones, pero siempre teniendo como horizonte las políticas nacionales y garantizando el interés común.

En el sector ambiental, este principio es muy relevante, dado que el Tribunal Constitucional ha interpretado que el artículo 68 de nuestra Constitución, el cual establece la obligación del Estado de promover y conservar las ANPs, implica:

“(…) que los actos que puedan representar un nivel de riesgo para las áreas naturales protegidas requieran, para efectos de su aprobación, una participación conjunta de los distintos organismos estatales que tienen por función la conservación y protección de dichas áreas” (subrayado nuestro) (STC del Exp. N° 0021-2003-AI/TC)

En base a este pronunciamiento podemos afirmar que las entidades con competencias de conservación y protección del medioambiente, en general, y de las ANPs, en particular, tienen la obligación de entablar relaciones de coordinación con las demás entidades que intervengan sobre estas.

De acuerdo a lo desarrollado, podemos identificar que la política nacional, contenida en nuestra Carta Constituyente es la conservación de las ANPs; como consecuencia de ello, todos los organismos competentes de la tutela de los recursos naturales deben adecuar sus actuaciones para lograr este gran objetivo en beneficio del interés general. Lo cual, ello se logra de manera eficiente a través de la coordinación.

Ahora, introduciéndonos ya de manera particular a la atribución que contempla el Sernanp respecto a la emisión de opiniones técnicas frente al proceso de

otorgamiento de títulos habilitantes. En el capítulo 2 hemos podido observar que el artículo 116 del RANP contempla 2 figuras jurídicas (Emisión de compatibilidad y la OTPF) que deben solicitarse de manera obligatoria a Sernanp y previamente al otorgamiento de autorizaciones, permisos, concesiones, etc. No obstante, también se llegó a la conclusión de que el mencionado dispositivo normativo no es claro al precisar si, contando ya con la autorización respectiva para operar dentro de las ANPs es necesaria la modificación de algún aspecto contemplado en el IGA, la opinión que emita Sernanp es o no vinculante.

No debemos dejar de mencionar que inciso a), numeral 3 del citado artículo señala que *“Independientemente de lo dispuesto en los numerales precedentes (Emisión de Compatibilidad y OTPF) los derechos otorgados por las entidades competentes sobre las actividades propias de la operación deberán ser comunicados y coordinados previamente con las JANP”*

Como se desprende de la norma citada, también se exige una comunicación y coordinación entre Sernanp, a través del Jefe del ANP, y las autoridades que otorgan los títulos habilitantes y, en este caso, al contemplar la palabra “independientemente” se puede deducir que se aparta de la vinculatoriedad de las opiniones cuando se emiten de manera previa. Es decir, un momento posterior al otorgamiento de autorizaciones se impone el deber de coordinar con Sernanp, si en caso se requiere otorgar otros derechos que se derivan de las actividades propias.

En el presente informe, se plantea la naturaleza de las opiniones emitidas por Sernanp con posterioridad a la aprobación del IGA. De lo hasta acá analizado no se contempla la vinculatoriedad de esta; sin embargo, sí podemos alegar que el principio de coordinación es de observancia obligatoria para todas las entidades, en particular significa que toda autoridad administrativa que cuenta con alguna cuota de actuación sobre la política nacional de conservación de las ANPs deberá coordinar con Sernanp, a fin de hacer prevalecer el interés general.

A manera de ejemplo, si Sernanp emite una opinión técnica, indicando que la metodología empleada por una empresa extractiva que opera en un ANP es

más nociva para el medioambiente y; por tanto, requiere de una modificación. Si bien, dicha opinión, en sí misma, no es vinculante para la entidad que otorgó la habilitación; sí constituye un llamado para coordinar entre ambas instituciones.

En conclusión, respondiendo a la pregunta planteada en el presente artículo, la naturaleza jurídica de las opiniones emitidas después de aprobados los IGA es no vinculante; no obstante, estas opiniones sí generan la obligación inmediata de comunicación y coordinación entre Sernanp y las entidades que se vean inmersos respecto a decisiones sobre un ANP.

## **Conclusiones**

La toma de conciencia sobre la protección del medio ambiente se vio plasmado en la adopción de diversos instrumentos internacionales, los mismos que impulsaron a los diversos países del mundo a reconocer constitucionalmente el derecho al medio ambiente como derecho fundamental.

La Constitución Política del Perú no fue ajeno a ello, ya que contempló el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado y conjuntamente con los artículos del 66 al 69 imponen el deber de actuación del Estado. En observación de este deber, el Perú ha emitido una serie de disposiciones legislativas que regulan la gestión del medio ambiente y recursos naturales.

Las ANP constituyen la principal estrategia de conservación utilizada por los países, como es el caso peruano. El objetivo es lograr el equilibrio de tres ámbitos: la vida humana, biodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales.

El Perú cuenta con un desarrollo normativo amplio respecto a la gestión de las ANP, la LANP y su reglamento constituyen el marco legal específico. Este desarrollo evidencia los esfuerzos por crear institucionalidad, delimitando las estructuras, organización y funciones sobre la gestión de estas áreas.

Así, actualmente Sernanp es la entidad encargada de asegurar la conservación de las ANPs, sus funciones se pueden clasificar en cuatro grandes grupos: función de gestión, normativa, supervisora y coordinadora.

En primer lugar, es el ente rector del SINANPE y como tal debe velar por el correcto funcionamiento y gestión del Sistema unificado. En segundo lugar, cumple un rol normativo y ello se traduce en la emisión de normas y criterios técnicos para la gestión de las ANP. En tercer lugar, debe supervisar y monitorear las actividades que se desarrollan al interior de las ANPs y sus ZA.

Finalmente, en virtud del rol de coordinación debe entablar comunicación con los tres niveles de gobierno y demás entidades nacionales cuando así corresponda. En ese sentido, si bien las opiniones emitidas después de aprobados los IGA no son vinculantes; no obstante, dichas opiniones sí generan la obligación inmediata de comunicación y coordinación entre Sernanp y las entidades que se vean inmersos respecto a decisiones sobre un ANP.

Ello, dado que el objetivo principal que cumplen estos mecanismos de coordinación es la protección de las ANPs, ya que se exige a los administrados y a las entidades que otorgan los títulos habilitantes que las actividades extractivas que se deseen desarrollar en el interior de la ANP o su ZA, deben ser armoniosas con los fines del ANP. De manera tal que se evite impactos ambientales de gran magnitud.



## **Bibliografía**

- Aldana, M. (2017). Avances y Desafíos en la Fiscalización Ambiental de Títulos Habilitantes otorgados por el SERNANP. *Foro Jurídico*, 29-43.
- Alegre Chang, A. (2009). *Derecho al ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la "vida"*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Brañes, R. (2000). *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental.
- Calle y Pulgar-Vidal (2010). *Manual de Legislación Ambiental*. Volumen 2. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, 4 (Corte IDH 29 de Julio de 1988).
- Castillo, L., Satalaya, C., Paredes, U., Encalada, M., & Rodríguez, J. (2021). Las Áreas Naturales Protegidas en el Perú: Fortalecimiento de la gobernanza en el marco de la Agenda 2030 y los ODS. Documento de Política en Control.
- Cierco, César (2017) Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público, Tomo II, Valencia, Tirant lo Blanch, 1639-1681.
- Danós, J. (2018). El régimen de las áreas naturales protegidas en el Perú. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 358-403.
- Danós, J. (2011). Bases constitucionales de la organización de la Administración Pública en el Perú. "Retos de la Organización Administrativa Contemporánea". *Corte Suprema de Justicia de San Salvador*, 667-683.
- Díaz, P. (2021). El desarrollo sostenible en relación al medioambiente desde un enfoque multidisciplinar: ODS - ámbito empresarial – ámbito administración pública. *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*(20), 17-66. Recuperado el 08 de Septiembre de 2022, de

<https://www.jacobeia.edu.mx/revista/numeros/numero20/2.-Pedro-Jose-Diaz.pdf>

Dudley, N. (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. UICN.

<https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/paps-016-es.pdf>

Espichán, M. (2013). La conservación de las áreas naturales protegidas y los fenómenos PADDD (degradación, reducción y degazettement de áreas naturales protegidas). Universidad Científica del Sur, p. 35-47.

Ferrer Mac-Gregor, E., & Pelayo Moller, C. (2012). La obligación de "respetar" y "garantizar" los Derechos Humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana. *Estudios constitucionales*, 141-192. Recuperado el 07 de Septiembre de 2022, de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002012000200004>

Flores G. (2021). SERNANP: Conoce sus aportes a la protección de un medio ambiente sostenible. Conexión Ambiental.

Galdamez, L. (2017). Medio Ambiente, Constitución y Tratados en Chile. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*(148), 113-144. Recuperado el 06 de Septiembre de 2022, de <https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v50n148/2448-4873-bmdc-50-148-113.pdf>

Gamero E. y Fernández S. (2014). *Manual Básico de Derecho Administrativo* (11ª ed.). Madrid: Tecnos.

Huapaya, R. (2018). La Técnica de los Informes Vinculantes para la protección de las áreas naturales protegidas en el derecho peruano. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 405-438.

Huerta Guerreño, L. (2013). Constitucionalización del derecho ambiental. *Derecho PUCP*(71), 477-502. Recuperado el 04 de Septiembre de 2022, de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/8911>

- Londoño, C. (2006). Los recursos naturales y el medio ambiente en la economía de mercado. *Revista Guillermo de Ockham*, 4,25-42.
- Martín Mateo, R. (2005). *Manual de Derecho Administrativo* (24 ed.). Navarra: Aranzadi Editorial.
- Martín Rebollo, L. (2017). *40 años de derecho administrativo postconstitucional y otros ensayos rescatados*. Navarra: Aranzadi-Civitas.
- Monteferri, B. (2008). Áreas Naturales Protegidas: los efectos jurídicos de su establecimiento sobre predios de propiedad privada. *Círculo de Derecho Administrativo*, 338-361.
- Morón Urbina, J. C. (2020). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Parada, J. (2010). *Derecho Administrativo I, Parte General* (18ª ed.). Madrid: Marcial Pons
- Pardo, J. (2013). *Lecciones de Derecho Administrativo* (5ª ed.). Barcelona: Marcial Pons
- Pérez, N. (2017). El derecho-deber de protección del medio ambiente. *Revista De Derecho Político*(100), 949-986.  
doi:<https://doi.org/10.5944/rdp.100.2017.20723>
- Rodríguez, C., & Martínez, M. (2019). Áreas naturales protegidas o vulnerables: el caso del Estado de México. En V. Ávila, & T. González, *Biodiversidad, Servicios Ecosistémicos y los Objetivos del Desarrollo Sostenible en México* (págs. 47-64). México: ICAR .
- Salazar, E. (2010). Áreas Naturales Protegidas y Procedimiento Ordinario Minero: De la oportunidad para la Evaluación de Compatibilidad y la Delgada Cuerda entre la Opinión Vinculante y el Acto Administrativo. *Derecho & Sociedad*, 30-35.
- Sánchez Morón, M. (1992). La coordinación administrativa como concepto jurídico. *Revista Documentación Administrativa*, 11-30.

- Servicio Nacional de Areas Naturales Protegidas (2016). *Gestión ambiental en Áreas Naturales Protegidas: Guía de roles y competencias del Sernanp en el marco del SINANPE*. Lima.
- Servicio Nacional de Areas Naturales Protegidas (2015). *Funciones y competencias del SERNANP en el proceso de emisión de opinión técnica a proyectos de inversión ubicados en ANP y ZA*. Lima.
- Servicio Nacional de Areas Naturales Protegidas (2015). *Herramientas para la Promoción y el Manejo de Recursos Naturales Renovables en Áreas Naturales Protegidas*. Lima.
- Servicio Nacional de Areas Naturales Protegidas (2009). *Plan Maestro: Reserva Nacional Pacaya Samiria*. Iquitos.
- Simón, F. (2012). El llamado derecho al medio ambiente: un desafío a la teoría de los derechos fundamentales. *Revista Española de Derecho Constitucional*(94), 153-179. Recuperado el 06 de Septiembre de 2022, de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28627.pdf>
- Solano, P. (2013). Legislación y conceptos aplicables a las áreas naturales protegidas en el Perú. *Derecho PUCP* (70), p. 143-164.
- Tezanos, S. (2018). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; 7 riesgos, 7 oportunidades. Somos Iberoamérica.
- UICN (2017). Informe de la UICN para la República del Perú 2015-2013. Quito.
- Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco – UNSAC - e Instituto Andino de Ecología y Desarrollo – INANDES (1995). Seminario Regional: Áreas Naturales Protegidas y Desarrollo. Cusco
- Westreicher, C. (2013). *Manual de Derecho Ambiental* (4a ed). Editorial Iustitia, Lima
- Wieland, P. (2017). *Introducción al Derecho Ambiental*. Fondo Editorial PUCP.