

AREAS NATURALES PROTEGIDAS

Y EL PROBLEMA DE LAS ÁREAS DE
CONSERVACIÓN MUNICIPAL

NORBERTO ESCOBEDO LOYOLA

ABOGADO

Colegio de Biólogos del Perú

Región IV – La Libertad

¿QUÉ SON LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS?

- Son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país.



Objetivos de las Áreas Naturales Protegidas

- Objetivo principal:
- Conservar la diversidad biológica.
- Para la ciencia, educación, turismo y recreación,
- aprovechamiento sostenible en condiciones reguladas.
- • Son muestra de la diversidad del país y patrimonio de la nación



ANTECEDENTES

Artículo 68° Constitución Política.

El Estado Está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Naturales Protegidas,



En atención a esta disposición, se hace necesario el establecimiento de **reservas de tierras para la conservación de la naturaleza**, en regiones donde los valores naturales o culturales son **particularmente importantes**, desde el punto de vista económico-social y/o científico.



A la fecha
existen 67 ÁNP
conformando el
SINANPE).

ACR = 5
ACP = 20

TIPOS DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

(Art. 3° Ley N° 26834)

- I. ANP de **administración nacional**, que conforman el SINANPE.
- II. Las ANP de **Administración Regional**, denominadas áreas de conservación regional. ACR
- III. Las áreas de conservación privadas.

(EN ESTA LEY NO CONTEMPLAN A LAS ACM)

Categorías de las ANP

**SISTEMA NACIONAL
DE AREAS NATURALES
PROTEGIDAS**

| | |
|--|------------------|
| PARQUE NACIONAL SANTUARIO NACIONAL SANTUARIO HISTORICO RESERVA PAISAJISTA REFUGIO DE VIDA SILVESTRE RESERVA NACIONAL RESERVA COMUNAL BOSQUE DE PROTECCION COTO DE CAZA | ZONAS RESERVADAS |
| AREA DE CONSERVACION REGIONAL | |
| AREA DE CONSERVACION MUNICIPAL | |
| AREA DE CONSERVACION PRIVADA | |

S I N A N P E A R E A S C O M P I E M E N T A R I A S

AMBITO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL

AMBITO DE LA ADMINISTRACION REGIONAL

AMBITO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL O DE CIENCA

AMBITO DE LA ADMINISTRACION PRIVADA

CATEGORIAS DE LAS ANPs

I. ANP de ADMINISTRACIÓN NACIONAL

■ a) Áreas de Uso Indirecto:

❖ Parques Nacionales.

Ejm. **Río Abiseo**

❖ Santuarios Nacionales.

Ejm **S. N. de Calipuy.**

❖ Santuarios Históricos.

Ejm. **Machu Picchu.**



CATEGORIAS DE LAS ANPs

I. ANP de ADMINISTRACIÓN NACIONAL

■ b) Áreas de Uso Directo:

- ❖ b.1 Reservas Nacionales. Ejm R. N. de Calipuy
- ❖ b.2 Reservas Paisajísticas; **Sub cuenca del Cotahuasi**
- ❖ b.3 Refugios de Vida Silvestre; **Pant. de Villa**
- ❖ b.4 Reservas Comunales; **Machiguenga.**
- ❖ b.5 Bosques de Protección. Ejm Puquio Santa Rosa
- ❖ b.6 Cotos de Caza. **Sunchubamba**



ANP en La Libertad

- **ANP:**
Santuario Nacional de Calipuy
- **Área:** 4500 Ha
- **Especie protegida:**
Puya raymondii.

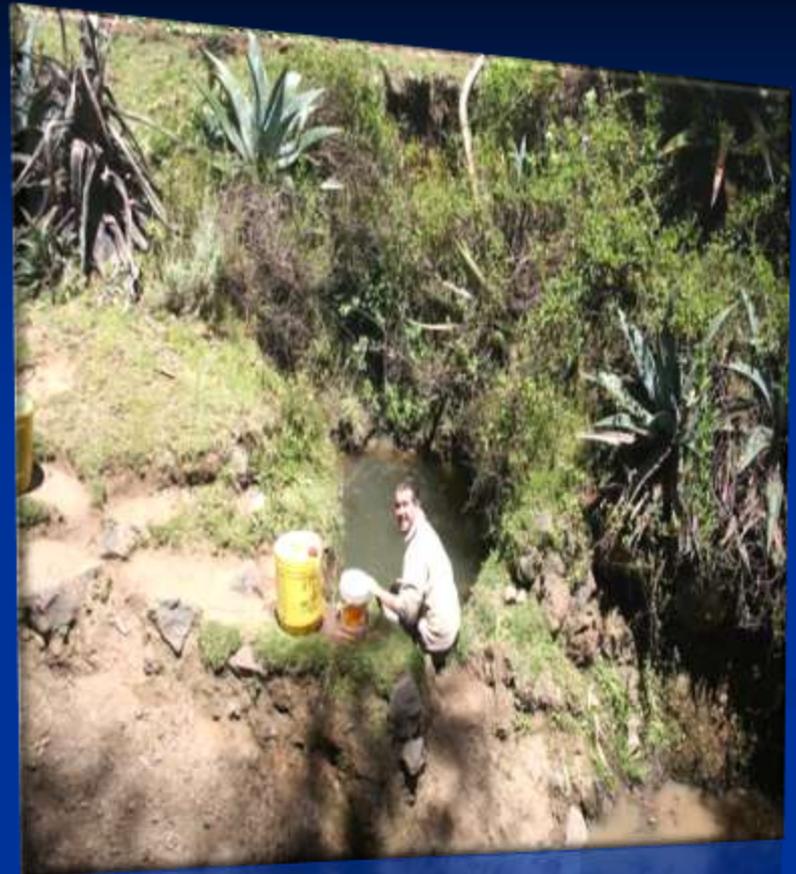


ANP en La Libertad



**ANP: Reserva
Nacional de Calipuy
Área: 60 mil hectáreas
Especie protegida:
*Lama guanicoe***

- **ANP:**
- Puquio Santa Rosa,
- **Área:** 72 Ha
- **Objetivo:**
- Conservar la **fuentes de agua** de esa zona, para el aprovechamiento de los **suelos**, preservar el **bosque** como factor regulador del ciclo hidrológico y climático del lugar.



ANP:

Parque Nacional Río Abiseo

la zona de amortiguamiento,
provincia de Pataz.

Puerta de entrada para este
paradisíaco lugar, pasando
por el Gran Pajatén,
jurisdicción de San Martín.



ZONIFICACION DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

- Zonas de Protección Estricta. (PE)
- Zona Silvestre. (S)
- Zona de Uso Turístico y Recreativo. (T)
- Zona de Aprovechamiento Directo. (AD)
- Zona de Uso Especial. (UE)
- Zona de Recuperación. (REC)
- Zona Histórico – Cultural. (HC)

ZONAS DE AMORTIGUAMIENTO (ZA)

Son aquellos espacios adyacentes a las ANP que por su naturaleza y ubicación, requieren un tratamiento especial que garantice la Conservación del Área Natural Protegida.

Las actividades realizadas en las ZA no deben poner en riesgo el cumplimiento de los fines del
ÁNP

II. ÁREAS DE ADMINISTRACION REGIONAL

Los Gobiernos Regionales, ejercen la administración de las ACR en coordinación con las Municipalidades, poblaciones locales, Comunidades Campesinas o Nativas que habiten en el área, e instituciones privadas y públicas; quienes participan en la gestión y desarrollo de las mismas.

A las ACR le son aplicables las normas establecidas para las Áreas de Administración Nacional, en lo que le fuera pertinente.

III. ÁREAS DE CONSERVACION PRIVADA

Predios de propiedad privada que por sus características ambientales, biológicas, paisajísticas u otras análogas, contribuyen a complementar la cobertura del SINANPE, aportando a la conservación de la diversidad biológica e incrementando la oferta para investigación científica y la educación, así como de oportunidades para el desarrollo de turismo especializado.



Las Áreas Conservación Regional y Municipal

D. Leg. 613
(CMARN), 09-1990.

Art. 56.

Establecía que “las ANP **podían ser nacionales regionales o locales**, según el nivel de gobierno que las estableciera.

Art. 57

Las ACR se establecían por **Resolución Legislativa Regional** y las de carácter local, se establecían **por Acuerdo de Concejo**.

LOS TEMORES...

Desde la promulgación del CMARN, tanto las áreas protegidas regionales como las locales despertaron muchos temores en parte del sector empresarial, quienes se vieron en la perspectiva de enfrentar a un número inmenso de autoridades declarando áreas protegidas en el país y limitando derechos de uso sobre el suelo, lo cual entendieron que podía perjudicar actividades productivas estratégicas, como la minería por ejemplo.

D. Leg.
N° 757

CMARN
Art. 56
Art. 57
Y otros más



TACHO

Art. 54 D. Leg. 757 (14-12 -91)

- La categoría de ANP sólo podía otorgarse **por decreto supremo**. Preciso que las ANP **podían ser nacionales, regionales o locales** según el gobierno que las administre, lo que sería determinado en el decreto de su creación.
- Art. 48 del D. Leg. 708 estableció que todas las áreas protegidas **debían ser de carácter nacional** y establecidas por decreto supremo, pero se podía delegar su administración a los municipios o regiones.
(15-12 -91)

Comentario...

- **¿Todos los sitios de conservación deben ser áreas protegidas nacionales? Claro que no.**
- En la mayoría de países se contemplan distintos niveles de áreas protegidas. El nivel del área depende de cuál es el interés para su conservación, y este interés puede ser totalmente justificado a nivel local, por ejemplo, sin que ello signifique que el área califica para ser establecida como un área protegida de nivel nacional.

Pero, la realidad es que a partir de 1991 hasta la fecha, **sólo se admitían áreas protegidas de carácter nacional**, las cuales podían ser delegadas para su administración a niveles regionales y locales.

Durante todo este tiempo, ningún área nacional fue delegada en administración a un municipio o instancia regional

LEY N° 26834

Las **áreas de administración nacional** conformaban el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - **SINANPE**, y que las ACR y las áreas de conservación privadas lo complementaban.

En esta esta ley no incluyó ninguna mención a las áreas de conservación municipales.

EL PLAN DIRECTOR DEL SINAMPE

- Aprobado en 1999. En este documento se incluyó a las ACR y ACM dentro del cuadro de niveles de áreas, como áreas complementarias a las áreas de carácter nacional, recomendando la incorporación formal de las ACM en futuros instrumentos legales



Por ausencia de claridad normativa

Diversos municipios amparados en sus competencias para ordenamiento urbano o establecimiento de áreas verdes, habían declarado la conservación de áreas bajo denominaciones tan antojadas y confusas como “santuario nacional municipal” o “parque municipal”. Algunas de estas áreas se establecían sobre espacios silvestres pero otras no, estableciéndose sobre parques urbanos con veredas, bancas y postes de luz, o simplemente sobre áreas con otro tipo de valores y funciones para la localidad.

Por otro lado, y pese a no existir base legal, algunos municipios enviaban sus Expedientes Técnicos al INRENA para que éste tramitase la declaratoria de sus áreas protegidas, lo cual generaba nuevos malentendidos y frustraciones.

D.S. N° 038-2001-AG

■ Artículo 78°

“los Gobiernos Locales **pueden establecer**, sobre la base de sus planes de ordenamiento territorial y en el exclusivo ámbito de su competencia y jurisdicción, **áreas destinadas a complementar las acciones de conservación de la diversidad biológica**, de recreación y educación a la población de su jurisdicción, siempre que no estén comprendidas en los ámbitos de las Áreas Naturales Protegidas (...)”

EL Registro de ACM

Art. 79.

Las ACM deben inscribirse en un Registro de que estará bajo la responsabilidad del INRENA

Se precisó que el registro era un acto formal no constitutivo, es decir que el registro no establecía o creaba las áreas de conservación municipales, sino que sólo las documentaba.

El registro, pese a sus buenas intenciones, nunca se implementó, porque se argumentó que violaba el principio de legalidad.

La Ley N° 27972 - LOM

- En donde indica que las municipalidades tienen competencia para “proponer” la creación de áreas de conservación ambiental.
- Dado que esta competencia tampoco fue asignada al Poder Ejecutivo de acuerdo a la Ley de Áreas Naturales Protegidas, el vacío legal se mantuvo. Es decir, los municipios podían proponer su establecimiento pero... pero ¿ante quien?

Decreto Supremo 015-2007-AG

El argumento válido de la vulneración del principio de legalidad o jerarquía normativa contemplado en el artículo 51 de la Constitución, fue la razón para que tanto los artículos sobre ACM del RLANP como los lineamientos para las ACM fueron derogados mediante el Decreto Supremo 015-2007-AG de marzo del 2007.

Dicho decreto precisó que las áreas de conservación municipales no eran áreas naturales protegidas y que, por lo tanto, no se les aplica la legislación vigente sobre ANP.

ALGUNOS ARGUMENTOS A FAVOR PARA LAS ACA

A pesar de todo lo señalado, diversas municipalidades han incluido a las ACM como parte de sus estrategias de ordenamiento territorial.

Según el trabajo de investigación desarrollado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica - GTZ, hasta agosto del 2007 existían 69 áreas de conservación municipales en todo el Perú, muchas de ellas siendo gestionadas de manera eficiente y generando beneficios a las poblaciones locales.

Para sustentar la validez legal de las ordenanzas que establecen ACM, las municipalidades han utilizado argumentos legales diversos. En el caso de aquellas ACM establecidas después de la dación del Decreto Supremo 015-2007-AG se argumenta que dicha norma no ha derogado la base legal para el establecimiento de áreas de conservación ambiental -a las que se refiere la Ley Orgánica de Municipalidades. Es decir, las autoridades plantean que se mantiene vigente la potestad de los gobiernos municipales de proponer la creación de áreas de conservación ambiental.

Art. 87 Ley N° 27972 - LOM

Las Municipalidades provinciales y distritales, para cumplir su fin de atender las necesidades de los vecinos, podrán ejercer otras funciones y competencias no establecidas específicamente en la presente ley o en leyes especiales, de acuerdo a sus posibilidades y en tanto dichas funciones no estén reservados expresamente a otros organismos públicos de nivel regional o nacional.

MANDATO FINAL

El D. Leg. N° 1013, modificado por el Decreto Legislativo 1039, establece que es función del Ministerio del Ambiente proponer la creación de ANP para su aprobación por el Consejo de Ministros.

Es decir, la creación de ANP bajo el marco legal actual sí está reservada expresamente a otros organismos públicos de nivel nacional.

Dejando sin efecto para este caso el Art. 87 de la LOM

Cuadro de evolución normativa sobre ACR Y ACM

Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (1990)
Incluye ACM y ACR
Modificaciones al año siguiente

Ley de Áreas Naturales Protegidas (1997)
Incluye ACR, no incluye ACM

Estrategia Nacional para las ANP - Plan Director
ACM y ACR (1999)

Reglamento de Ley de Áreas Naturales Protegidas
Registro de ACM (2001)

Ley Orgánica de Municipalidades (2003)
"Proponer" áreas de conservación ambiental

Proyecto de Ley, congresista Tapia (2003)
Aprobado en el Congreso (2005) con dictamen
sustitutorio, devuelto por Presidencia de la República

Resolución de Intendencia 026-2006-IANP-INRENA
Lineamientos para establecer ACM

Decreto Supremo 015-2007-AG
Excluye ACM del SINANPE

Proyecto de Ley, congresista Ramos (2007)
Propone régimen de ACM similar al del CMARN

Proyecto de Ley, congresista Luizar
(2007)

Plan Director en proceso de aprobación

Audiencias públicas, congresista Morales
(2007 - 2008)

Se crea el Ministerio del Ambiente
(2008)