

PARQUES ACUÁTICOS EN PERÚ:

ANÁLISIS DE LA NORMATIVA AMBIENTAL



PARQUES ACUÁTICOS EN PERÚ:

**ANÁLISIS DE LA NORMATIVA
AMBIENTAL**



Autoras:

Wendy Ancieta, Vera Morveli y Grecia Medina

Edición: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Diagramación: Fernando Pano

Corrección de estilo: Miguel Flores-Montúfar

Cita sugerida:

Ancieta, W., Morveli, V. y Medina, G. (2024).

Parques Acuáticos en Perú: Análisis de la normativa ambiental. Lima: SPDA.

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a las autoras.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Directora de Política y Gobernanza Ambiental: Carol Mora

Primera edición digital, enero 2025

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 20025-00026

ISBN: 978-612-5180-10-0

Esta publicación está disponible para su libre descarga en: www.spda.org.pe

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) es una asociación civil sin fines de lucro que –desde su fundación en el año 1986– ha trabajado de manera ininterrumpida en la promoción de políticas y legislación ambiental y en el diseño e implementación de instrumentos que favorezcan el desarrollo sostenible bajo principios de gobernanza, equidad y justicia.

El Programa de Política y Gobernanza Ambiental de la SPDA impulsa y busca influir en el desarrollo de políticas públicas y herramientas legales que potencien la institucionalidad y gestión ambiental en el Perú, con la finalidad de concientizar a la ciudadanía respecto de la defensa de los derechos humanos ambientales y su importancia del desarrollo económico sostenible del país.

ÍNDICE

Siglas y acrónimos	6
Introducción	7
Capítulo 1.	
Marco general sobre la evaluación de impacto ambiental	10
1. Definición y objetivo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental	
2. Definición y obligatoriedad de la certificación ambiental	
3. Autoridades que intervienen en el procedimiento de evaluación ambiental	
4. Tipos de estudios ambientales	
5. Determinación de proyectos sujetos a la evaluación de impacto ambiental	
Capítulo 2.	
Marco general sobre la instalación y operación de parques acuáticos	20
1. El rol de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (Dicapi)	
2. Requisitos para la operación de parques acuáticos	
3. Permisos ante Dicapi	
4. Permisos ambientales	
5. Otros permisos	
Capítulo 3.	
Derecho a la ciudad y espacios públicos	28
1. El derecho a la ciudad	
2. Espacios públicos	
Capítulo 4.	
Análisis de proyectos de parques acuáticos en otros países y en el Perú	36
1. Proyectos de parques acuáticos a nivel comparado: los casos de México y Francia	
2. Proyectos de parques acuáticos en Perú	
Conclusiones y recomendaciones	54
Bibliografía	56

Siglas y acrónimos

ANA	Autoridad Nacional del Agua
Dicapi	Dirección General de Capitanías y Guardacostas
Minam	Ministerio del Ambiente
Mincetur	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
PNA	Política Nacional del Ambiente
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México
Senace	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
Sernanp	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Serfor	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SBN	Superintendencia Nacional de Bienes Estatales
Tupam	Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Marina de Guerra del Perú

Introducción

Actualmente, existe mucho interés del sector privado por implementar parques acuáticos en el medio marino peruano. En esta investigación, se entiende a los parques acuáticos como instalaciones flotantes de juegos inflables con fines recreativos que se instalan en espacios públicos.

Dichos parques no son proyectos complejos, como lo serían un proyecto minero o uno petrolero; sin embargo, implican un impacto en el medio marino donde se instalan, y pueden alterar el espacio público que debería ser disfrutado por todos los ciudadanos en igualdad de condiciones.

A principios del año 2024, y como es de conocimiento público, hubo una gran oposición a la instalación de un parque acuático en la playa de Chorrillos en Lima; dicho proyecto no prosperó. Además, hubo noticias sobre la instalación de hasta dos parques acuáticos en la playa El Chaco en Paracas y sobre un proyecto de parque en Tarapoto.

La revisión de la normativa sectorial ambiental evidencia una falta de regulación clara en materia ambiental sobre este tipo de proyectos. Por ejemplo, según el Ministerio del Ambiente (Minam), estos proyectos no requerirían contar con una certificación ambiental.

Por este motivo, la presente investigación analiza exhaustivamente los requisitos para la instalación y operación de estos parques acuáticos. Para llevar a cabo dicho análisis, se solicitó información de acceso público, entre otras autoridades¹, al Minam y a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (Dicapi). Asimismo, para valorar el desempeño social y ambiental de estos parques, se realizó una visita de campo a los parques acuáticos instalados en Paracas.

1 Según información recibida por solicitud de acceso a la información pública hasta el 3 de abril de 2024.

Este trabajo se divide en cinco capítulos. En el capítulo 1, se desarrolla el marco general sobre la evaluación de impacto ambiental: importancia, concepto, autoridades competentes y procedimiento. En el capítulo 2, se expone el marco general sobre la instalación y operación de parques acuáticos, se destaca el rol de la Dicapi y se detallan los permisos que son necesarios para la operación de estos proyectos. Siguiendo esta lógica, en el capítulo 3, se presenta el concepto del derecho a la ciudad, que está interrelacionado con los espacios públicos. Finalmente, en el capítulo 4, se describen los requisitos para instalar parques acuáticos en el Perú; posteriormente, y desde la perspectiva del derecho a la ciudad, se analiza la opinión del Minam sobre estos proyectos y su instalación en espacios públicos.





CAPÍTULO 1.

Marco general sobre la evaluación de impacto ambiental

1. Definición y objetivo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental

Las actividades humanas tienen el potencial de alterar o modificar el ambiente o sus componentes. Con la finalidad de anticipar dichos impactos ambientales, nuestro ordenamiento ha creado el procedimiento de evaluación ambiental, que tiene como finalidad identificar los impactos negativos y positivos de un proyecto en el ambiente, y a partir del cual pueden establecerse las medidas de prevención, mitigación, rehabilitación o compensación correspondientes.

Desde su origen en 1960, la evaluación de impacto ambiental se extendió rápidamente a diversos países de Latinoamérica; en la década de 1990, se empezó a emitir normas específicas sobre la materia (Wieland, 2017). En el Perú, la evaluación de impacto ambiental se consolidó con la publicación, en 2001, de la Ley 27446, Ley Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA), y de su reglamento, aprobado en 2009 mediante Decreto Supremo 019-2009-PCM (en adelante, Reglamento del SEIA).

La Ley del SEIA creó el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)², el cual es un sistema funcional único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio de proyectos de inversión. A través de la Ley del SEIA, también se regula el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

La evaluación de impacto ambiental se puede definir como una “técnica de protección ambiental de carácter preventivo, consistente en un procedimiento compuesto por un conjunto de estudios y sistemas técnicos [...], cuyo objeto es posibilitar la evaluación por la autoridad ambiental del impacto o efectos para el medio ambiente de un proyecto de obra o actividad” (Lozano, 2009).

En esa misma línea, para García (2012), la evaluación de impacto ambiental debe ser entendida como el procedimiento jurídico administrativo que tiene por objeto la identificación, predicción e interpretación de los impactos ambientales que un proyecto o actividad produciría en caso de ser ejecutado, así como la prevención, corrección y valoración de dichos impactos. La evaluación se realizaría con el fin de determinar si el proyecto será aceptado, modificado o rechazado por parte de la autoridad competente.

La evaluación de impacto ambiental también ha sido recogida en instrumentos internacionales. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo establece, en su Principio 17, que la evaluación de impacto ambiental debe ser llevada a cabo para las actividades que tengan probabilidad de causar un significativo impacto ambiental adverso:

Principio 17.- Debe emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

² Artículo 1 de la Ley del SEIA.



En nuestra normativa, el Reglamento de la Ley del SEIA indica que la evaluación de impacto ambiental es un proceso participativo y técnico-administrativo destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar los potenciales impactos ambientales negativos que pudieran derivarse de las políticas, planes, programas y proyectos de inversión; a informar acerca de dichos impactos; y a intensificar sus impactos positivos. Los resultados de la evaluación de impacto ambiental deben ser utilizados por la autoridad competente para la toma de decisiones respecto de la viabilidad ambiental del proyecto, con lo que contribuyen a su mayor eficiencia³.

El objetivo de este procedimiento es obtener una declaración por parte del Estado sobre la viabilidad o inviabilidad ambiental de un proyecto de inversión antes de su ejecución. Este pronunciamiento se materializa a través de la certificación ambiental.

2. Definición y obligatoriedad de la certificación ambiental

³ Artículo 14 del Reglamento de la Ley del SEIA.

La certificación ambiental es el acto administrativo con el que todo proyecto de inversión debe contar antes de ser ejecutado, dado que advierte y previene los impactos ambientales negativos significativos que podría generar. Equivale a la hoja de ruta del proyecto, donde están contenidos los requisitos y obligaciones del titular, así como las actividades que deberá llevar a cabo para remediar los impactos negativos (Minam, s/f)⁴.

Por lo tanto, la certificación ambiental implica la aprobación del instrumento de gestión ambiental que corresponda al proyecto, así como la determinación de la viabilidad ambiental de dicho proyecto de inversión en su integridad. Esta no puede ser otorgada de forma parcial, fraccionada, provisional o condicionada⁵.

Cabe indicar que la certificación ambiental es obligatoria para aquellos proyectos que puedan generar impactos ambientales negativos. La Ley General del Ambiente establece la obligatoriedad de la presentación de un instrumento de evaluación de impacto ambiental para todos los proyectos de obra o actividad de carácter público o privado que puedan provocar daños intolerables al medio ambiente⁶.

En ese sentido, de acuerdo con la normativa del SEIA, toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión en el Perú que sea susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo debe gestionar una certificación ambiental ante la autoridad correspondiente⁷.

Asimismo, si previamente no cuentan con la certificación ambiental, los proyectos no solo no podrán iniciar su ejecución, sino que tampoco podrán realizar actividades de servicios y comercio, y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas⁸.

El procedimiento, por tanto, es como sigue: el titular de un proyecto de inversión tramita el procedimiento de evaluación de impacto ambiental ante la autoridad competente. Culminado este procedimiento, la autoridad competente emite un acto administrativo, que declara o niega la viabilidad ambiental del proyecto. En caso dicho pronunciamiento sea favorable, se emite la certificación ambiental del proyecto.

4 Ministerio del Ambiente. <https://www.minam.gob.pe/seia/que-es-la-certificacion-ambiental/>

5 Artículo 16 del Reglamento de la Ley del SEIA.

6 Inciso 1, artículo 24 de la Ley General del Ambiente.

7 Artículo 3 de la Ley del SEIA y artículo 14 del Reglamento de Ley del SEIA.

8 Ibid.

3. Autoridades que intervienen en el procedimiento de evaluación ambiental

La Ley del SEIA establece las competencias y funciones de las diferentes entidades que están a cargo de la evaluación de impacto ambiental. El Minam se constituye en el ente rector del SEIA, encargado de dirigir y administrar dicho sistema.

El Minam, en su calidad de ente rector, se encarga de asegurar mecanismos de integración y coordinación transectorial, es decir, de articular a todos los sectores y entidades que conforman el Poder Ejecutivo, a fin de garantizar una adecuada gestión de los impactos ambientales de los proyectos de inversión. Es, en consecuencia, una autoridad técnico-normativa a nivel nacional y, como tal, dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con el SEIA, coordinando y supervisando el adecuado funcionamiento de este sistema.

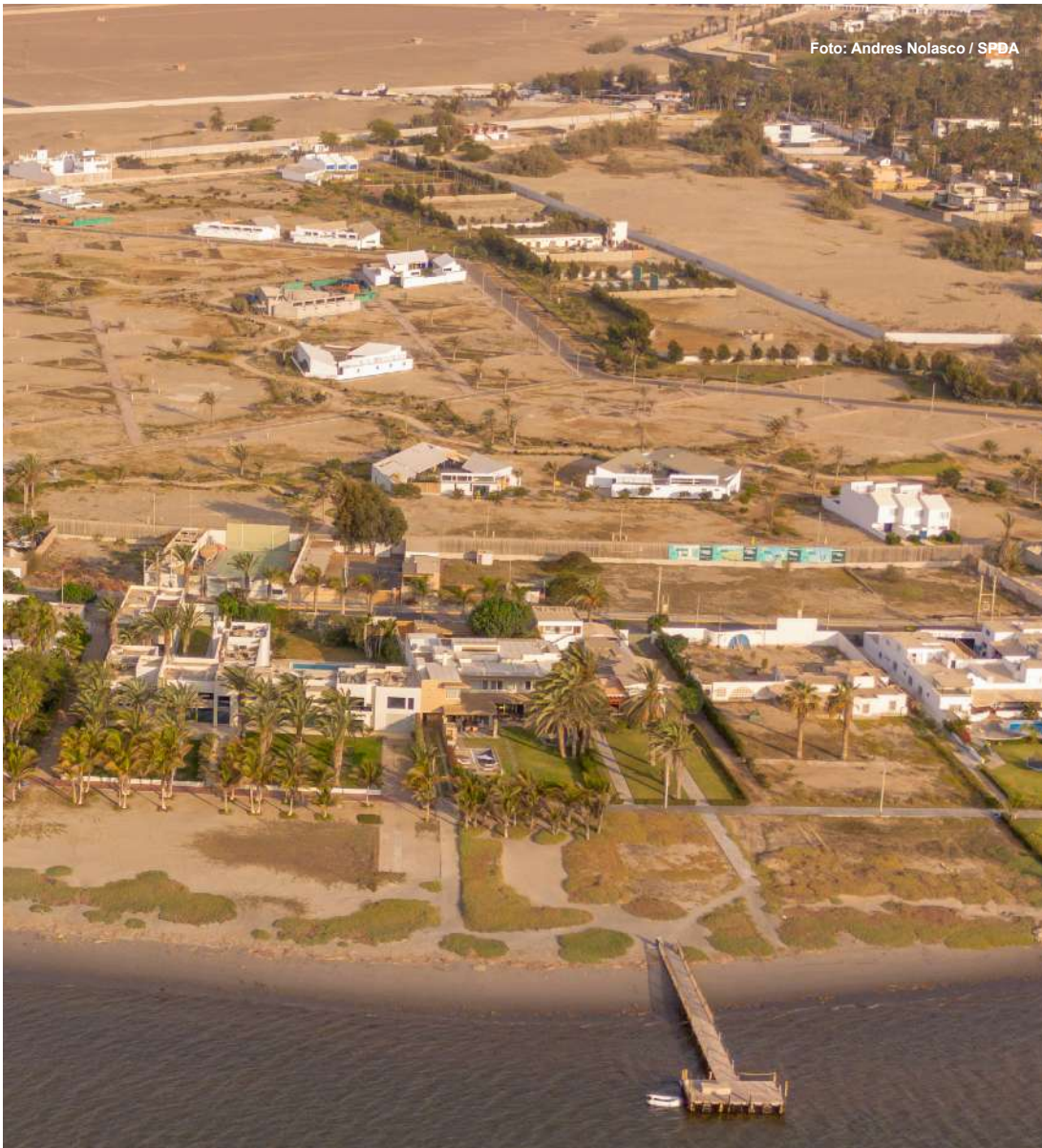
El SEIA comprende a las autoridades competentes de los tres niveles de gobierno (autoridades sectoriales nacionales, autoridades regionales y autoridades locales) encargadas de conducir el proceso de evaluación de impacto ambiental a través de la categorización, revisión y aprobación de los estudios ambientales de los proyectos de inversión sujetos al SEIA, de acuerdo con sus respectivas competencias.

Cabe señalar que, mediante la Ley 29968, se creó el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) como un organismo técnico especializado que tiene, entre otras, la función de evaluar y aprobar los estudios de impacto ambiental detallados y, cuando corresponda, los estudios de impacto ambiental semidetallados, así como sus modificaciones bajo cualquier modalidad y sus actualizaciones, además de los planes de participación ciudadana y los demás actos vinculados con dichos estudios ambientales.

Los procesos de evaluación ambiental suelen ser técnicamente complejos. Dicha complejidad depende del tipo de proyecto que se vaya a evaluar, y del espacio del territorio peruano donde este se ejecute. Tomando en cuenta lo anterior, y dependiendo de la materia, hay autoridades que intervienen como opinantes en los procesos de evaluación ambiental⁹.

Existen dos grupos de entidades opinantes: los vinculantes y los no vinculantes. Los opinantes vinculantes son aquellas entidades que necesariamente deben emitir una opinión dentro del proceso de evaluación ambiental. Si estas no se pronuncian dentro del proceso de evaluación ambiental, o bien si otorgan una opinión desfavorable, la certificación

9 Artículo 11 de la Ley del SEIA y artículo 53 del Reglamento de la Ley del SEIA.



ambiental no podrá ser otorgada. Por otro lado, las no vinculantes son aquellas entidades consultadas que, si no llegan a emitir su opinión, no limitan el pronunciamiento de la autoridad evaluadora.

Entre las autoridades que deben emitir opiniones vinculantes tenemos a las que se muestran en la tabla 1.

Tabla 1
Entidades que emiten opiniones vinculantes
en procesos de evaluación ambiental

Entidad	Base normativa	Materia
Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sernanp)	Artículo 28 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, y el artículo 116 de su Reglamento	Áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento
Autoridad Nacional del Agua (ANA)	Artículo 81 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos	Recursos hídricos
Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor)	Artículo 62, literal d), de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre	Forestal y fauna silvestre
Ministerio de Cultura	Artículo 35 del Reglamento de la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial	Pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial

4. Tipos de estudios ambientales

La certificación depende del tipo del tipo de impacto que vaya a generar la actividad o proyecto en cuestión. En ese sentido, según Conesa (2009), los impactos negativos pueden ser divididos en diversas categorías (no exhaustivas ni excluyentes), algunas de las cuales son las siguientes:

- **Por su extensión.** Si es localizado y específico, puede tratarse de un impacto puntual; impacto extenso si se manifiesta en gran parte del medio ambiente; y un impacto total, cuando es crítico y se manifiestan en todo el entorno considerado.
- **Por el momento en que se manifiesta.** Puede ser un impacto potencial cuando el impacto aún no se manifiesta en el ambiente, pero existe alto riesgo que se produzca; es un impacto real cuando ya se ha producido el efecto negativo en el ambiente.
- **Por su capacidad de recuperación.** Cuando suponen la imposibilidad de retornar a la situación anterior a través de medios naturales o artificiales, o implican una gran

dificultad hacerlo, se les considera impactos irrecuperables; son, en cambio, impactos recuperables, cuando las alteraciones que han ocasionado sí pueden ser asimiladas por el entorno ambiental, o pueden ser atenuadas por la acción del hombre.

Respecto de los impactos negativos, la recuperación del ambiente depende del grado de intensidad de dichos impactos (Conesa, 2009), los cuales se clasifican en las siguientes categorías:

- **Alto**, cuando el efecto se manifiesta como una modificación del medio ambiente, de los recursos naturales o de los procesos fundamentales de su funcionamiento, y produce o puede producir repercusiones apreciables de estos.
- **Medio**, cuando el efecto se manifiesta como una alteración del medio ambiente o de alguno de sus factores, pero puede ser revertido mediante la introducción de acciones de recuperación ambiental.
- **Bajo**, cuando el efecto produce una alteración escasa o una destrucción mínima del medio ambiente, y por lo tanto es de fácil recuperación.

Al respecto, la Ley del SEIA reconoce tres categorías de proyectos, a cada uno de los cuales corresponde una determinada certificación ambiental, de acuerdo con el riesgo ambiental que implique el tipo de proyecto¹⁰:

- **Categoría I. Declaración de impacto ambiental (DIA).** Aplicable a los proyectos de inversión que podrían generar impactos ambientales negativos leves.
- **Categoría II. Estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd).** Aplicable a los proyectos de inversión que podrían generar impactos ambientales negativos moderados.
- **Categoría III. Estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d):** Aplicable a los proyectos de inversión que podrían generar impactos ambientales negativos altos.

Asimismo, la Ley del SEIA establece criterios para determinar la categoría de los proyectos sometidos a certificación ambiental en función de los potenciales impactos que generaría la actividad¹¹. Estos criterios son, entre otros,

- la protección de la salud de las personas;
- la protección de la calidad ambiental (aire, agua y suelo), como de la incidencia que puedan producir el ruido y los residuos sólidos y líquidos, y las emisiones gaseosas y radiactivas;

10 Artículo 4 de la Ley del SEIA.

11 Artículo 5 de la Ley del SEIA.

- la protección de los recursos naturales, especialmente las aguas, el suelo, la flora y la fauna;
- la protección de las áreas naturales protegidas (ANP);
- la protección de la diversidad biológica y sus componentes: ecosistemas, especies y genes; la protección de los bienes y servicios ambientales y las bellezas escénicas, áreas que son centros de origen y diversificación genética por su importancia para la vida natural;
- la protección de los sistemas y estilos de vida de las comunidades;
- la protección de los espacios urbanos;
- la protección del patrimonio arqueológico, histórico y arquitectónico; la protección de monumentos nacionales; y
- los demás que surjan de la Política Nacional del Ambiente.

5. Determinación de proyectos sujetos a la evaluación de impacto ambiental

Para determinar qué proyectos están sujetos a una evaluación de impacto ambiental, existen dos modelos teóricos a nivel mundial. Tomamos la categorización de Wieland (2017), quien a su vez cita a Kahatt y Azerrad (2013):

- **El sistema de listado.** Este modelo es aplicado en Europa y en nuestro país. Establece una lista detallada de los tipos de proyectos que se encuentran sujetos a la evaluación ambiental.
- **El screening.** Este modelo es seguido en los Estados Unidos y establece un mecanismo de filtro para determinar, caso por caso, si un proyecto genera impacto significativo en ambiente y, por ende, corresponde someterlo a una evaluación del impacto ambiental.



En nuestro país, como se ha señalado, seguimos el modelo de listado. Nuestro marco normativo prevé un “Listado de inclusión de proyectos de inversión sujetos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)”, el cual determina cuáles son los proyectos/ actividades que deben contar de manera obligatoria con certificación ambiental. Este listado determina, de acuerdo con el Minam,¹²

- la necesidad de contar con la certificación ambiental, y
- la autoridad a cargo del proceso de certificación ambiental.

Si el proyecto no se encuentra dentro del listado de tipo de proyectos sujetos al SEIA, entonces el proyecto quedará fuera de dicho sistema.

Sobre ello, aunque el proyecto no se encuentre en el “Listado de inclusión de proyectos de inversión sujetos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)”, el Minam tiene la función de identificar a la autoridad competente y/o determinar la exigibilidad de la certificación ambiental en caso de que el proyecto de inversión pueda generar impactos ambientales negativos¹³.

Habiendo descrito el marco normativo general en materia de certificación ambiental, corresponde analizar los permisos que los parques acuáticos deberán obtener para poder operar.

12 Ministerio del Ambiente (S/N). <https://www.minam.gob.pe/seia/que-es-la-certificacion-ambiental/>

13 Literal n), artículo 7 del Reglamento de la Ley del SEIA y el literal e), artículo 17 de la Ley del SEIA.



Foto: Andres Nolasco / SPDA



CAPÍTULO 2.

Marco general sobre la instalación y operación de parques acuáticos

1. El rol de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (Dicapi)

La Dicapi es un órgano de línea de la Marina de Guerra del Perú y, por tanto, forma parte de las Fuerzas Armadas y del sector Defensa¹⁴. A través de Dicapi, la Marina de Guerra cumple la función de ejercer la autoridad marítima, fluvial y lacustre a nivel nacional en el marco de las facultades que le confiere la ley.

14 Artículos 4.7 y 5.7, del Decreto Legislativo 1138, Ley de la Marina de Guerra del Perú.

El Decreto Legislativo 1147, emitido en setiembre de 2012, derogó la Ley 26620, Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres, el cual reformó la organización y competencias de la Marina de Guerra y, a través de ella, de las Fuerzas Armadas.

Mediante dicho decreto legislativo y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 015-2014-DE, se asignaron a Dicapi nuevos roles respecto a su función como Autoridad Marítima Nacional y se reforzaron sus funciones sobre las siguientes materias:

- la administración de áreas acuáticas,
- las actividades que se realizan en el medio acuático,
- las naves,
- los artefactos navales,
- las instalaciones acuáticas, y
- las embarcaciones en general, las operaciones que estas realizan y los servicios que prestan o reciben.

Dicha norma tiene como fin velar por la seguridad de la vida humana en mar, ríos y lagos navegables, y por la protección del medio ambiente acuático; asimismo, busca reprimir las actividades ilícitas en el ámbito de su jurisdicción, en cumplimiento de las normas nacionales e instrumentos internacionales de los que el Perú es parte.

En lo que respecta a actividades realizadas en áreas marinas, la Dicapi tiene como funciones, entre otras, las siguientes¹⁵:

- Otorgar a las personas naturales o jurídicas derechos de uso de áreas acuáticas y administrar el catastro único de dichas áreas acuáticas¹⁶.
- Encargarse de velar por la seguridad y protección de la vida humana en el medio acuático, de acuerdo con la normativa nacional aplicable y los instrumentos internacionales de los que el Perú es parte.
- Prevenir y combatir la contaminación, y favorecer la protección del medio ambiente acuático, evaluando y aprobando los instrumentos de gestión ambiental en el ámbito de su competencia, de acuerdo con lo regulado en la normativa ambiental nacional, el SEIA y lo dispuesto por el Minam, en su condición de organismo rector ambiental nacional, así como emitir opinión técnica sobre todo instrumento de gestión ambiental en el ámbito acuático de su competencia.

15 Artículo 5 del Decreto Legislativo 1147.

16 Se debe interpretar dicha función según lo indicado por el Tribunal Constitucional en el Expediente 0001-2014-PI-TC, publicado el 30 mayo de 2017, donde se considera que la prestación de servicios en determinados puertos se encuentra bajo administración de las regiones.

En ese sentido, la Dicapi tiene la facultad de administrar y otorgar derechos de uso de áreas acuáticas a personas naturales y jurídicas para el desarrollo de proyectos y actividades en el medio marino, como son los parques acuáticos¹⁷.

Habiendo desarrollado las funciones de la Dicapi, corresponde analizar cuáles son los requisitos para la instalación y operación de parques acuáticos.

2. Requisitos para la operación de parques acuáticos

De acuerdo con la normativa vigente sobre actividades en medios marinos, algunas actividades requieren de una autorización denominada ‘derecho de uso de área acuática’. Sobre ello, en el Reglamento del Decreto Legislativo 1147, aprobado por Decreto Supremo 015-2014-DE, se establece que las actividades que requieren de un ‘derecho de uso de área acuática’ son “los malecones u otras obras de uso público, turístico o recreativo”¹⁸. De ello se infiere que los parques acuáticos requerirían de dicho permiso.

Antes de obtener el derecho de uso de área acuática, conforme al artículo 673 del Reglamento del Decreto Legislativo 1147, el titular deberá tramitar ante Dicapi una autorización de reserva de uso de área acuática. Una vez obtenida dicha autorización, el titular continuará el trámite para obtener la autorización de derecho de uso de área acuática.

Asimismo, dentro de este procedimiento, el titular deberá obtener, en caso corresponda, la certificación ambiental. Para ello, solicitará al Minam su opinión sobre la determinación de la exigibilidad de la certificación ambiental del proyecto en específico.

En ese sentido, en la tabla 2 se muestran los permisos que se deben obtener, así como la autoridad otorgante, el plazo del permiso y la base normativa respectiva.

¹⁷ Artículo 672.1 del Reglamento del Decreto Legislativo 1147.

¹⁸ Artículo 672.1, literal p) del Reglamento del Decreto Legislativo 1147.

Tabla 2
Permisos requeridos y autoridades que los otorgan

Autoridad que otorga el permiso	Permisos	Plazo	Base normativa
Dirección General de Capitanías y Guardacostas	Autorización de reserva de uso de área acuática	1. Para fines portuarios, por un plazo máximo de tres años no renovables. 2. Para fines no portuarios, por el plazo de un año, renovable, cuando hubiera razones debidamente justificadas, por un periodo máximo de un año ¹⁹ .	Decreto Legislativo 1147 Reglamento del Decreto Legislativo 1147, aprobado por Decreto Supremo 015-2014-DE
	Autorización del derecho de uso de área acuática	Periodo de hasta treinta años, el cual puede ser renovado ²⁰ .	
Ministerio del Ambiente	Clasificación del proyecto en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)		Ley del SEIA Reglamento del SEIA
Autoridad sectorial	Certificación ambiental	Pierde vigencia cuando, en un plazo máximo de cinco años, el titular no inicia la ejecución del proyecto de inversión ²¹ .	Ley del SEIA Normativa sectorial

Es preciso indicar que se encuentra prohibida la ocupación o construcción no autorizada de áreas acuáticas, así como la ocupación y construcción parcial o total en áreas acuáticas reservadas²².

19 Art. 673.2 del Reglamento del Decreto Legislativo 1147.

20 Art. 673 del Reglamento del Decreto Legislativo 1147.

21 Art. 12.2 de la Ley del SEIA.

22 Artículo 673.2 del Reglamento del Decreto Legislativo 1147.



3. Permisos ante Dicapi

Como se ha mencionado, el titular que requiera instalar y operar un parque acuático, deberá tramitar ante Dicapi, primero, una autorización de reserva de uso de área acuática y, posteriormente, el derecho de uso de área acuática.

En los artículos 681 y 682 del Reglamento del Decreto Legislativo 1147, en concordancia con el actual Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Marina de Guerra del Perú (Tupam), se encuentran los requisitos que los titulares deben presentar para la obtención de la autorización de reserva de uso de área acuática y la autorización de derecho de uso de área acuática.

Estos requisitos, a nivel general, son los siguientes:

Autorización de reserva de uso de área acuática

- Solicitud dirigida a Dicapi.
- Descripción del anteproyecto y de la morfología
- Planos

Autorización de derecho de uso de área acuática

- Solicitud dirigida a Dicapi que contenga el número y fecha de la resolución directoral que aprobó el anteproyecto
- Estudio ambiental
- Memoria descriptiva del proyecto
- Estudios hidroceánicos correspondientes

Es importante mencionar que la certificación ambiental del proyecto debe ser presentada en los casos en los que la Dicapi no sea la autoridad ambiental competente.

4. Permisos ambientales

Según el artículo 270 del Reglamento del Decreto Legislativo 1147, para llevar a cabo cualquier actividad o proyecto, que sea susceptible de generar impactos ambientales negativos significativos, en el ámbito de jurisdicción y competencia de la Dicapi, es necesario contar con una certificación ambiental en el marco del SEIA o del instrumento de gestión ambiental complementario.

En el caso de los parques acuáticos, dichos proyectos no se encuentran en el Listado de inclusión de proyectos comprendidos en el SEIA, aprobado por Resolución Ministerial 157-2011-MINAM. Por ello, resulta necesaria la opinión del Minam respecto de la autoridad competente y la certificación ambiental aplicable.

Asimismo, cuando el titular prevea ejecutar actividades dentro de un área natural protegida (ANP), en su zona de amortiguamiento y/o en un área de conservación regional, debe contar con la opinión técnica de compatibilidad emitida por el Servicio Nacional de Área Naturales Protegidas (Sernanp) antes de la presentación de la solicitud de clasificación²³.

23 Artículo 270 del Reglamento del Decreto Legislativo 1147.



Foto: Andres Nolasco / SPDA

Las ANP son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional expresamente reconocidos y declarados como protegidos, lo que incluye sus categorías y zonificaciones. Las ANP se crean con el propósito de conservar la diversidad biológica y otros valores de interés cultural, paisajístico y científico de dichos espacios, al tiempo que se reconoce su contribución al desarrollo sostenible del país. Las ANP constituyen, además, patrimonio de la Nación. Su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad, aunque puede permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de sus recursos, o determinarse la restricción de los usos directos²⁴.

Por otra parte, las zonas de amortiguamiento son espacios adyacentes a las ANP que, por su naturaleza y ubicación, requieren un tratamiento especial que garantice la conservación del ANP. Las actividades realizadas en las zonas de amortiguamiento no deben poner en riesgo el cumplimiento de los fines del ANP²⁵.

²⁴ Artículo 1 de la Ley 26834.

²⁵ Artículo 61 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo 038-2001-AG.

Como ya se indicó, si un proyecto se realice en un ANP o en su zona de amortiguamiento, se deberá solicitar la compatibilidad del Sernanp. La compatibilidad consiste en una evaluación a través de la cual se analiza la posibilidad de concurrencia de una propuesta de actividad con respecto a la conservación del ANP, en función de ejes como categoría, zonificación, Plan Maestro y objetivos de creación del área en cuestión²⁶.

En la misma línea, la emisión de la compatibilidad por parte del Sernanp será solicitada por la entidad de nivel nacional, regional o local que resulte competente, de forma previa al otorgamiento de derechos orientados al aprovechamiento de recursos naturales, así como a la construcción de infraestructuras en un ANP o en sus zonas de amortiguamiento²⁷.

5. Otros permisos

En el caso de los parques acuáticos que se instalen en alguna playa de la Costa Verde, el titular del proyecto deberá solicitar una “certificación previa de adecuación de iniciativa” ante la Autoridad del Proyecto Costa Verde: este es un procedimiento a través del cual se evalúa el cumplimiento de los lineamientos o parámetros estipulados en el Plan Maestro de La Costa Verde²⁸.

Cabe indicar que la Autoridad del Proyecto Costa Verde es un órgano descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima, creado por Ley 26306. Tiene, entre otras competencias, la de velar que los proyectos a ejecutarse en la Costa Verde estén acorde con el Plan Maestro de la Costa Verde²⁹.

Considerando que los parques acuáticos son instalaciones en espacios públicos, deben armonizarse con otros usos que se hagan en espacios públicos, y deben asegurar, asimismo, el respeto del derecho a la ciudad como un espacio justo, inclusivo, seguro, resiliente al cambio climático, sostenible y democrático.

En el marco de lo mencionado, cabe recalcar que, en diferentes ciudades del mundo, es una práctica ejecutar proyectos bajo el respeto del derecho a la ciudad y la protección de los espacios públicos. Es importante conocer los alcances de este derecho, así como las maneras que existen de ejercerlo.

26 Artículo 116 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo 038-2001-AG.

27 Artículo 116 Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo 038-2001-AG.

28 Artículo 10 del Reglamento de la Ley 26306, aprobado por Decreto Supremo 01-95-MTC.

29 Acuerdo 217-98-APCV.



CAPÍTULO 3.

Derecho a la ciudad y espacios públicos

1. El derecho a la ciudad

a. Concepto

El derecho a la ciudad tiene una gran relevancia en la actualidad. Como señala la Organización de las Naciones Unidas, la falta de planificación urbana, el déficit de infraestructura y de servicios necesarios impiden que exista una calidad de vida en el hábitat urbano.

El derecho a la ciudad es un término que fue acuñado por primera vez por Henri Lefebvre (1968), quien hacía referencia al derecho de los ciudadanos a disfrutar de la vida urbana, participar en las dinámicas que esta promueva, ser incluidos en la gestión pública y poder habitar el espacio urbano con una buena calidad de vida.

El derecho a la ciudad debe ser visto desde una perspectiva colectiva que se plasma en la participación y el planeamiento urbanos, y cuyo objetivo es hacer de las ciudades espacios justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos. Asimismo, es necesario entender el contexto específico y las particularidades de cada ciudad, lo que implica tomar en cuenta sus tradiciones, formas de vida, costumbres, entre otros elementos que identifican tanto a las ciudades como a sus habitantes (ONU-Hábitat, 2020).

El derecho a la ciudad también se puede entender como un conjunto de otros derechos: a la libertad, a transitar, a opinar y a participar en los procesos democráticos, entre otros. Todos ellos propician la participación de los ciudadanos en la construcción de sus ciudades en el presente y hacia el futuro (Rioja García y otros, 2021).

Como se ha indicado, es necesario que la ciudadanía participe en la construcción de su ciudad y se promueva la agencia de los ciudadanos. Según Botero (2015), la agencia es la capacidad que tienen los individuos de generar un impacto en su realidad. Esto implica el ejercicio material de las condiciones de libertad en donde cada uno puede alcanzar aquellas realizaciones que para sí mismo son valiosas. Por ello, es necesario el empoderamiento de los ciudadanos, en tanto agentes del desarrollo y arquitectos del orden social, que posibilite un buen vivir en comunidad.

En resumen, el derecho a la ciudad es un derecho de carácter colectivo. Este derecho exige una ciudadanía activa, puesto que la participación democrática de los actores urbanos es fundamental en la construcción de su ciudad. A través de este derecho, se busca el desarrollo máximo de otros derechos conexos, con el objetivo de que las ciudades sean, bajo una perspectiva cultural e intergeneracional, y como ya se ha mencionado, espacios justos, inclusivos, seguros, resilientes al cambio climático, sostenibles y democráticos.

b. El derecho a la ciudad en la normativa peruana

La Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030³⁰ tiene como objetivo responder a los retos del desarrollo urbano en el Perú, mediante la transición de un modelo de desarrollo urbano inicial, que tenía como base la continua expansión y regularización de las ciudades,

30 Aprobada por Decreto Supremo 012-2021-VIVIENDA.

a una consolidación y democratización de las ciudades. Con esa perspectiva, la Política incluye al derecho a la ciudad como un eje importante.

La Política recoge el término ‘habitabilidad’ como un concepto central sobre la base del cual se construye el problema público. De acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2021), quien recoge las definiciones de Landázuri y Mercado (2004), la habitabilidad se refiere tanto a las características físicas y espaciales de las viviendas (“habitabilidad interna”) como a las características del barrio y del entorno, urbano o rural, en donde se sitúan estas (“habitabilidad externa”). En esa línea, el objetivo central de la Política es proveer a todos los peruanos de condiciones de habitabilidad dignas y adecuadas.

La Política recoge el principio del derecho a la ciudad, al que define como el “principio que sostiene que la ciudadanía pueda habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades o centros poblados justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos sujeto a las limitaciones establecidas por la normativa de la materia y el bien común”.

A nivel normativo, el derecho a la ciudad se encuentra recogido en la Ley 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos. Bajo este derecho se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios que se aglomeran en la ciudad: derecho a la vivienda, acceso a servicios básicos, mecanismos de participación en la creación de espacios públicos, acceso a servicios ambientales, culturales, económicos y financieros reconocidos por la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales suscritos por el Perú en la materia, con la finalidad de alcanzar el pleno ejercicio de un nivel de vida adecuado³¹.

En este mismo sentido, la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, reconoce el derecho a la ciudad como el derecho de los ciudadanos a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades o centros poblados justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, y como la garantía del acceso a los servicios que se aglomeran en la ciudad, que están sujetos a las limitaciones establecidas por la normativa de la materia, el bien común y el interés general³².

Asimismo, el derecho a la ciudad se caracteriza como un ‘derecho continente’, es decir, que incorpora un conjunto de derechos de los ciudadanos relacionados con el desarrollo de su ciudad (Rioja García y otros, 2021). Así, la referida Ley indica que el derecho a la ciudad comprende, a título enunciativo mas no limitativo, los siguientes derechos:

31 Artículo 2.1 de la Ley 31199.

32 Artículo 17 de la Ley 31313.



- El derecho a un hábitat seguro y saludable
- El derecho a una vivienda adecuada y digna
- El derecho a la participación ciudadana efectiva y al acceso a la información
- El derecho a la propiedad predial en todas sus modalidades
- El derecho al acceso y uso, en condiciones no discriminatorias, de los espacios, equipamientos y servicios públicos, y la garantía del acceso a estos servicios por parte de personas con discapacidad y pertenecientes a minorías
- El derecho a recurrir al órgano jurisdiccional para exigir la observancia de la normativa en acondicionamiento territorial, planificación, uso y gestión del suelo, así como del desarrollo urbano en las actuaciones de instituciones públicas o privadas

El derecho a la ciudad, en el marco de nuestra normativa, es un derecho amplio que recoge, a su vez, diferentes derechos, con la finalidad de alcanzar un nivel de vida adecuado y las condiciones óptimas de habitabilidad.

Según todo lo indicado, los parques acuáticos estarían o deberían estar bajo el bajo el paraguas del derecho a la ciudad, y en la búsqueda de una relación armónica entre esta actividad recreativa y la protección de los espacios públicos.

2. Espacios públicos

a. Concepto

Podemos definir a los espacios públicos como los territorios o espacios abiertos de la ciudad en donde las personas tienen el derecho de circular libremente sin discriminación alguna. Es el área destinada para el uso y disfrute común, que genera conexiones sociales, facilita el libre tránsito de las personas, promueve espacios de trabajo, fomenta la cultura y espacios de representatividad, y permite otras actividades que contribuyan con el libre desarrollo del ser humano (Rioja García y otros, 2021).

Los espacios públicos son, además, lugares de protesta, así como de expresión colectiva de la diversidad social y cultural. El espacio público es el espacio principal del urbanismo, de la cultura y de la ciudadanía. Es, a la vez, un espacio físico, simbólico y político, tal como señala Nogales (2001, citado por Rioja García y otros, 2021). De esto se deriva la exigencia de una intervención estatal que proteja dichos espacios.

La intervención del Estado en espacios públicos debe responder a las necesidades de sus habitantes, bajo enfoques de igualdad y respeto por la diversidad cultural, así como la expresión de habitualidad (Labarthe, 2021).

b. Espacios públicos en la normativa peruana

La Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos, Ley 31199, y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 001-2023-VIVIENDA, definen a los espacios públicos de las ciudades como aquellos espacios urbanos que sirven para la satisfacción de necesidades colectivas como descanso, recreación, expresión cultural, intercambio social, entretenimiento, movilidad, entre muchas otras diferentes de aquellas que competen a los espacios privados³³.

También es importante tener en cuenta que los espacios públicos, al ser bienes de dominio público, son inalienables, inembargables e imprescriptibles³⁴.

Entre los tipos de espacios públicos, se regulan los siguientes³⁵:

- **Espacios públicos destinados a la movilidad urbana:** vías peatonales, vías para vehículos no motorizados y vías para vehículos motorizados con sus correspondientes zonas de protección, de ser el caso.
- **Espacios públicos destinados a la recreación pública:** plazas, plazuelas, anfiteatros, losas deportivas, parques, jardines, alamedas, malecones y similares.
- **Espacios públicos sobre áreas naturales:** zona de playa protegida, áreas naturales protegidas, ecosistemas frágiles, fajas marginales y otros similares reguladas por su normativa especial.

Como se aprecia, dentro de los espacios públicos sobre áreas naturales se encuentra la zona de playa protegida. La zona de playa protegida es la extensión superficial que comprende, por un lado, el área de playa (el área de la costa entendida como plana, descubierta, con declive suave hacia el mar y formada de arena o piedra, canto rodado o

33 Artículo 3 de la Ley 31199.

34 Artículo 4 de la Ley 31199.

35 Artículo 8 del Decreto Supremo 001-2023-VIVIENDA.

arena entremezclada con fango, además de una franja no menor de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea), y por otro, a la zona de dominio restringido (franja de 200 metros ubicada a continuación de la franja de hasta 50 metros del área de playa siempre que exista continuidad geográfica en toda esa área)³⁶.

Particularmente, el reglamento establece que los espacios públicos comprendidos en la zona de playa protegida son de competencia de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) y de la Dicapi³⁷. Asimismo, mediante la Ley 26856, se declaró que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles.

Es importante mencionar que la participación de la inversión privada sobre los espacios públicos no debe desnaturalizar el uso público de estos ni limitar, condicionar o restringir el uso, goce, disfrute visual y libre tránsito por parte de la ciudadanía³⁸. Un supuesto de desnaturalización del uso de los espacios públicos es otorgar concesiones, autorizaciones, permisos u otros que impliquen la restricción de acceso y uso de los ciudadanos a la totalidad del espacio público³⁹.

Cabe indicar que la participación de la inversión privada en los espacios públicos debe estar sustentada en el interés colectivo de la ciudad, y debe tener por finalidad ofrecer servicios accesorios o complementarios para asegurar la recreación activa o pasiva de la ciudadanía en general⁴⁰. Esta participación con exclusividad de uso no puede exceder el 15 % del área total del espacio público, cualquiera sea el título habilitante, y debe estar ubicada de forma desconcentrada⁴¹.

En ese sentido, la ciudadanía tiene los siguientes derechos sobre los espacios públicos⁴²:

- La prioridad en el uso y disfrute de estos espacios de acuerdo con su naturaleza
- La accesibilidad y permanencia en estos espacios sin discriminación

Aunado a ello, tiene las siguientes obligaciones⁴³:

- Preservar, conservar y valorar estos espacios
- Utilizarlos conforme a su naturaleza

36 Artículo 4, numerales 14, 16 y 17 del Decreto Supremo 001-2023-VIVIENDA.

37 Artículo 6 del Decreto Supremo 001-2023-VIVIENDA.

38 Artículo 25 del Decreto Supremo 001-2023-VIVIENDA.

39 Artículo 26 del Decreto Supremo 001-2023-VIVIENDA.

40 Artículo 27 del Decreto Supremo 001-2023-VIVIENDA.

41 Artículo 28 del Decreto Supremo 001-2023-VIVIENDA.

42 Artículo 7 de la Ley 31199.

43 Artículo 8 de la Ley 31199.

- Ejercer su derecho de uso y disfrute sin afectar o restringir el uso y disfrute de estos por los demás ciudadanos
- Denunciar ante la autoridad competente cualquier irregularidad en cuanto al uso de estos espacios

La Ley de espacios públicos establece que las municipalidades distritales y provinciales promuevan la participación ciudadana en el manejo sostenible y la recuperación de los espacios públicos, en tanto constituyen patrimonio colectivo de gran valor social y cultural. Para tal fin, las entidades deben garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información y, asimismo, deben implementar estudios, encuestas, espacios de diálogo con la sociedad civil y otras modalidades de participación directa, de acuerdo con lo establecido sobre la materia en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos⁴⁴.

No obstante, la normativa de espacios públicos no ha desarrollado el procedimiento para efectivizar la participación ciudadana ni en qué momento debería ser realizada. En nuestra opinión, la participación ciudadana debería ser llevada a cabo antes de otorgar cualquier autorización que implique una afectación al espacio público.

Por lo tanto, en el caso de parques acuáticos, es imperante que dichas actividades se enmarquen en la normativa de espacios públicos, las cuales no deben limitar, condicionar o restringir el uso, goce, disfrute visual y libre de la ciudadanía.

44 Artículo 49 de la Ley 31199.





CAPÍTULO 4.

Análisis de proyectos de parques acuáticos en otros países y en el Perú

Como ya se ha mostrado, la normativa peruana exige ciertos requisitos para la instalación de parques acuáticos. A nivel comparado, los parques acuáticos también deben cumplir con determinados estándares ambientales, como se muestra a continuación.

1. Proyectos de parques acuáticos a nivel comparado: los casos de México y Francia

a. México: proyecto de construcción de juegos inflables en el área marina de las playas de Cozumel

Un proyecto de construcción de juegos inflables en el área marina de la playa de Cozumel en México fue anunciado por el promovente Inmobiliaria Puerto Bonito, SA de CV, en 2022.

En palabras del promovente, el proyecto consistía en “la instalación de un conjunto de estructuras de PVC inflables que interactúan formando un complejo para realizar actividades recreativas de playa, constituyendo un espacio para el desarrollo de una actividad de ocio deportivo de carácter lúdico”⁴⁵.

Los módulos tuvieron que ser instalados en el área marina del hotel Cozumel Palace. Estaban, según los directores del proyecto, certificados para uso público e intensivo, y cumplían con las normativas ambientales y de seguridad. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) rechazó el proyecto.

Las normas ambientales que aplicaron al proyecto se encuentran en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)⁴⁶ y en su Reglamento en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental⁴⁷.

Según el artículo 28 de la dicha Ley, en los casos en que lo determine el Reglamento, se requerirá previamente la autorización en materia de impacto ambiental.

Otras normas ambientales fueron también requeridas para la instalación del proyecto. No todas estas normas se aplicaban al citado proyecto, aunque eran necesarias para su evaluación preliminar.

En cuanto a los límites máximos permisibles de contaminantes presentes en las descargas de aguas residuales, se consideraron tres normas:

- NOM-001- SEMARNAT-1996, norma que establece el límite máximo permisible de contaminantes en las descargas de aguas residuales al agua y a los recursos naturales

45 Consulta Pública. Instalación de juegos inflables en el área marina del predio Hotel Cozumel Palace <https://app1.semarnat.gob.mx:8443/dgira/Docs/documentos/groo/estudios/2022/23QR2022TD049.pdf>

46 Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.

47 Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2000.

- NOM-002-ECOL-1996, que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a los sistemas de tratamiento de aguas residuales urbanas o municipales
- NOM-003-ECOL-1997, que establece los niveles máximos permisibles de contaminantes en aguas residuales tratadas reutilizadas en servicios públicos

Estas tres normas no se aplicaron al proyecto, ya que no generó aguas residuales. También se incluyen en el análisis otras dos leyes relativas a la protección del medio ambiente:

- La norma NOM-004-ECOL-1997 indica los requerimientos sobre los lodos y biosólidos. Establece las especificaciones y límites máximos permisibles de contaminantes para su aprovechamiento y disposición final.
- La norma NOM-059-SEMARNAT-2010 identifica las especies o poblaciones de flora y fauna silvestres en riesgo en el país mediante la incorporación de los listados correspondientes; asimismo, establece los criterios de inclusión, exclusión o cambio de categoría de riesgo.

Con respecto a estas dos normas, si el área marina afectada por el proyecto muestra la presencia de humedales, manglares o zonas clasificadas en peligro de extinción, el proyecto no puede aplicarse. En el caso de un proyecto de construcción de un parque acuático inflable, la ley se aplica a las diversas etapas de preparación e instalación de las infraestructuras, para que todos los equipos sean controlados y supervisados, lo que garantiza que operen en condiciones óptimas, y eviten así que las emisiones que generen tengan un impacto negativo en el medio ambiente.

b. Francia: proyecto de parque acuático flotante en la reserva natural del Etang de Saint-Paul, en la isla de la Reunión

En 2023, la empresa Vertikal Jump propuso instalar un parque acuático flotante en el Etang de Saint Paul (Isla Reunión), un espacio clasificado como reserva natural. Sin embargo, la solicitud de autorización para instalar el parque fue rechazada por la Orden 2023-1728 SG/SCOPP/BCPE⁴⁸, publicada el 17 de agosto de 2023, porque el proyecto no cumplía las normas medioambientales vigentes.

En Francia, las normas medioambientales necesarias para conceder la autorización de un proyecto de este tipo pueden encontrarse en varios documentos.

48 Vertikal Jump—Projet parc aquatique flottant Etang de Saint-Paul. (s. f.). Les services de l'État à La Réunion. Recuperado el 24 de abril de 2024, de <https://www.reunion.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Environnement/Eau-et-milieux-aquatiques/Declarations-autorisations-mises-en-demeure/Autorisations/Arrondissement-de-Saint-Paul/Vertikal-Jump-projet-parc-aquatique-flottant-Etang-de-Saint-Paul>



En primer lugar, el decreto remite al Código de Medio Ambiente francés⁴⁹. Este contiene numerosas disposiciones reglamentarias relativas a la protección del medio ambiente, incluidas zonas sensibles como humedales, cursos de agua y zonas protegidas. Algunos artículos se refieren a la instalación de estructuras dentro de una reserva natural, como en este caso.

- En la sección relativa a las normas para las reservas naturales clasificadas (sección 1 del capítulo II del título III sobre parques y reservas), varios artículos se aplican a la instalación de un parque acuático flotante dentro de una reserva natural.

⁴⁹ Code de l'environnement—Légifrance. (s. f.). Recuperado el 24 de abril de 2024, de https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220/

- El artículo L.332-1 establece que las reservas naturales deben protegerse de cualquier intervención artificial que pueda dañarlas. Por tanto, no es posible introducir un parque acuático flotante en una zona de este tipo.
- El artículo L.332-9 establece que las zonas clasificadas como reservas naturales no pueden ser destruidas ni alteradas en su estado o aspecto, salvo autorización especial del consejo regional, en el caso de las reservas naturales regionales, o del representante del Estado o del ministro responsable de la protección de la naturaleza, en el caso de las reservas naturales nacionales.
- Los artículos R.332-23 y R.332-25 mencionan excepciones a esta norma, pero no se aplican en este caso.

Otro texto legislativo que también debemos mencionar es el decreto del 2 de enero de 2008⁵⁰, por el que se crea la Reserva Natural Nacional de Etang de Saint-Paul (Isla de la Reunión), donde se establece una serie de normas relativas a la protección de la reserva natural.

- El artículo 9 establece que están prohibidas las obras públicas o privadas que alteren el estado o el aspecto de la reserva.
- El artículo 12 prohíbe cualquier actividad industrial o comercial.
- El artículo 16 se refiere a la prohibición de actividades deportivas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18 de dicho decreto.

2. Proyectos de parques acuáticos en Perú

Desde la SPDA, solicitamos al Minam, la Dicapi y la Autoridad de la Costa Verde los informes emitidos por dichas entidades en torno a los parques acuáticos Yakupark en Paracas, Yakupark Sauce en Tarapoto, Parque Acuático (sin nombre) en Paracas y Olaya Park en Lima⁵¹.

De la información recibida, se han extraído las características de dichos parques, que se muestran en la tabla 3.

50 Decreto 2008-4 del 2 de enero de 2008, mediante el que se crea la Reserva Natural Nacional del Estanque de San Pablo (Reunión), 2008-4 (2008).

51 Según información recibida mediante Solicitud de acceso a la información pública hasta el 3 de abril de 2024.

Tabla 3
Características de parques acuáticos en el Perú

Nombre del parque	Extensión	Descripción	Ubicación	Estado
Yakupark Paracas	4824.00 m ²	Instalación de juegos inflables	Playa el Chaco, Paracas Zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Paracas.	En operación
Yakupark Sauce	4800.00 m ²	Circuito de juegos inflables de PVC	Laguna Sauce, San Martín Zona de amortiguamiento del Parque Nacional Cordillera Azul (PNCAZ)	No se cuenta con información
Parque Acuático (sin nombre)	3586.293 m ²	Centro de recreación de juegos inflables sobre el mar de uso de pobladores de la zona y turistas	Playa el Chaco, Paracas Zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Paracas.	En operación
Olaya Park (*)	19 887.974 m ² ⁵²	Centro de recreación de juegos inflables	Playa Los Yuyos, Lima	No se instaló

(*) El titular desistió del procedimiento para la obtención del derecho de uso de área acuática (SPDA, 2024)

En lo que respecta a las actividades de un proyecto de parque acuático, estas comprenden la construcción, la operación y el cierre del proyecto. En la tabla 4, se describen las actividades que pueden conformar estos proyectos⁵³:

52 Resolución Directoral 639-23-MGP/DICAPI.

53 Minam. (2023). Informe 00698-2023-MINAM/VMGA/DGPIGA/DGEIA.

Tabla 4
Etapas de un proyecto de parque acuático

Etapa	Actividad	Descripción
Construcción	Transporte de equipos y materiales	Transporte de equipos y materiales para la instalación del parque acuático
	Instalación del parque acuático	Ensamblaje del parque al unir las rótulas de fijación ubicadas en sus esquinas o vértices
	Sistema de amarre y/o anclaje	Fijación del fondo marino por pesos muertos Anclaje del parque acuático (por ejemplo, el fondeo de los pesos de fondo, que se podría realizar con bloques de concreto armado con peso muerto)
	Limpieza general del área	Limpieza general del área donde se efectúan los trabajos
Operación	Operación del parque acuático	Operación del parque acuático abierto al público
Cierre	Limpieza y adecuación del área	Desmantelamiento del parque acuático Retiro o limpieza de presencia restos de materiales que se encuentren en el área terrestre del proyecto

Sobre la base de la información recibida, advertimos que dichos parques consisten en la instalación de un circuito superficial de juegos inflables, el cual es anclado en el fondo marino mediante bloques de concreto, sin que existan actividades de dragado.

Con relación a los permisos obtenidos por los referidos proyectos, de la información compartida por el Minam, se advierte que solo Yakupark en Paracas tendría todos los permisos correspondientes. En los demás casos, se encuentran en proceso de obtención de estos. En el caso de Olaya Park, el proyecto ya no procederá. Lo indicado se detalla en la tabla 5, con datos obtenidos, mediante acceso a la información pública, de Dicapi y Minam⁵⁴.

⁵⁴ Información obtenida al 6 de marzo de 2024 por acceso a la información pública.

Tabla 5
Estado de formalización de permisos de los parques acuáticos evaluados

Nombre del parque	Autorización de reserva de uso de área acuática para fines pesqueros y recreativos	Autorización de derecho de uso de área acuática	Clasificación del proyecto en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)	Opinión de compatibilidad del Sernanp
Yakupark en Paracas	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Yakupark Sauce	SÍ	En proceso	SÍ	No se cuenta con dicha información.
Parque Acuático (sin nombre)	SÍ	En proceso	NO	No se cuenta con dicha información.
Olaya Park (*)	SÍ	NO	NO	--

(*) El titular desistió del procedimiento para la obtención del derecho de uso de área acuática (SPDA, 2024)

Certificación ambiental en parques acuáticos: según el Minam, ¿quién es la autoridad competente?

Según el Minam, en los casos de los parques acuáticos Yakupark en Paracas⁵⁵, Yakupark Sauce en Tarapoto⁵⁶ y Parque Acuático (sin nombre)⁵⁷, la autoridad competente en materia

55 Informe 0023-2023-MINAM/VMGA/DGPIGA/DGEIA emitido por el Minam el 26 de enero de 2023.

56 Informe 00800-2023-MINAM/VMGA/DGPIGA/DGEIA emitido por el Minam el 22 de diciembre de 2023.

57 Informe 0698-2023-MINAM/VMGA/DGPIGA/DGEIA emitido por el Minam el 4 de diciembre de 2023.

de certificación ambiental es el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), a través de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Turístico⁵⁸.

Para sustentar dicha opinión, el Minam recoge lo indicado en la Ley 29408, Ley General de Turismo. Dicha norma señala que el producto turístico es el conjunto de componentes tangibles e intangibles que incluyen recursos, atractivos, infraestructura, actividades recreativas, imágenes y valores simbólicos con el objeto de satisfacer motivaciones y expectativas, y que es percibido como una experiencia turística⁵⁹.

Asimismo, la referida ley define a la actividad turística como aquella destinada a prestar a los turistas los servicios de alojamiento, intermediación, alimentación, traslado, información, asistencia o cualquier otro servicio relacionado directamente con el turismo⁶⁰.

Sobre los parques ubicados en Paracas, el Minam indica que la playa El Chaco pertenece al Inventario Nacional de Recursos Turísticos y le corresponde el código 115822, categoría 'Sitios naturales', tipo 'Costas'. En el caso de la laguna Sauce, esta también se encuentra comprendida en el Inventario Nacional de Recursos Turísticos, con el código asignado 885, categoría 'Sitios naturales', tipo 'Cuerpos de agua'⁶¹.

El Minam concluye que, dado que los parques acuáticos proveen servicios recreativos a los que accede el turista durante el desarrollo del turismo y se ubican en lugares catalogados como recursos turísticos, estas actividades se enmarcan en el concepto de actividad turística, por lo que este tipo de proyectos se encuentran en el ámbito del sector turístico.

Cabe indicar que el Minam ha indicado, sobre tres proyectos, que la autoridad certificadora competente es el Mincetur. En este escenario, resulta necesario que el Minam emita un pronunciamiento general, en el que indique que el Mincetur es la autoridad competente en casos de parques acuáticos, a fin de que los titulares continúen con el trámite de certificación ambiental directamente ante el Mincetur.

Certificación ambiental en parques acuáticos: según el Minam, ¿qué instrumentos de gestión ambiental corresponde obtener?

Siguiendo la lógica expuesta en los párrafos anteriores, en los casos de los parques acuáticos

58 Artículo 68 del Reglamento de Organización y Funciones del Mincetur aprobado mediante Decreto Supremo 005-2002-MINCE-TUR.

59 Glosario de términos del Anexo 2 de la Ley 29408.

60 Glosario de términos del Anexo 2 de la Ley 29408.

61 Enlace <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/inventario-nacional-de-recursos-tur%C3%ADsticos>

Yakupark en Paracas⁶², Yakupark Sauce en Tarapoto⁶³ y Parque Acuático (sin nombre)⁶⁴, el Minam indicó que estos no requieren obtener un instrumento de gestión ambiental; es decir, dichos proyectos están fuera del SEIA.

Al respecto, es necesario aclarar que los proyectos de parques acuáticos no están comprendidos en ninguna de las tipologías de proyectos establecidos en la Primera Actualización del “Listado de inclusión de los proyectos de inversión sujetos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, aprobada mediante Resolución Ministerial 157-2011-MINAM para los proyectos de inversión del sector turístico del Mincetur.

Como ya ha sido explicado anteriormente, aunque el proyecto no se encuentre en el “Listado de inclusión de proyectos de inversión sujetos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, el Minam tiene la función de identificar a la autoridad competente y determinar la exigibilidad de la certificación ambiental en caso de que el proyecto de inversión pueda generar impactos ambientales negativos⁶⁵.

Para ello, el Minam evalúa si las actividades y obras del proyecto podrían generar o presentar algunos de los efectos, características o circunstancias previstos en los criterios de protección ambiental establecidos en el artículo 5 de la Ley del SEIA y detallados en el Anexo V de su Reglamento. Los criterios previstos en la Ley del SEIA son los siguientes:

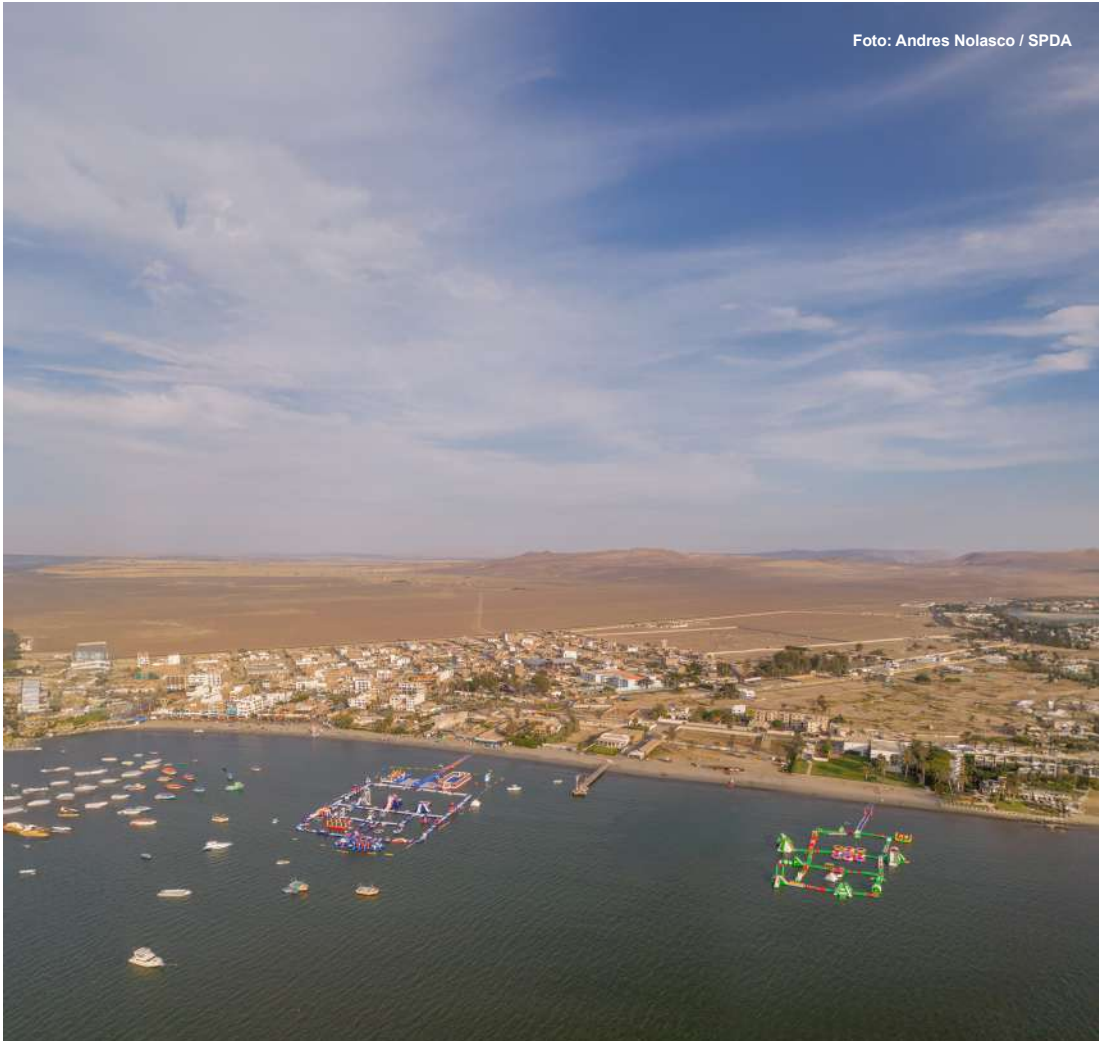
- La protección de la salud de las personas
- La protección de la calidad ambiental, que implica la calidad del aire, del agua y del suelo, así como la incidencia que puedan producir el ruido y los residuos sólidos o líquidos, y las emisiones gaseosas y radiactivas
- La protección de los recursos naturales, especialmente las aguas, el suelo, la flora y la fauna
- La protección de las áreas naturales protegidas
- La protección de la diversidad biológica y sus componentes: ecosistemas, especies y genes; la protección de los bienes y servicios ambientales, así como de sus bellezas escénicas, y de las áreas que son centros de origen y diversificación genética por su importancia para la vida natural
- La protección de los sistemas y estilos de vida de las comunidades
- La protección de los espacios urbanos

62 Informe 0023-2023-MINAM/VMGA/DGPIGA/DGEIA emitido por el Minam el 26 de enero de 2023.

63 Informe 00800-2023-MINAM/VMGA/DGPIGA/DGEIA emitido por el Minam el 22 de diciembre de 2023.

64 Informe 0698-2023-MINAM/VMGA/DGPIGA/DGEIA emitido por el Minam el 4 de diciembre de 2023.

65 Literal n), artículo 7 del Reglamento de la Ley del SEIA y literal e) del artículo 17 de la Ley del SEIA.



- La protección del patrimonio arqueológico, histórico y arquitectónico, así como de los monumentos nacionales
- Los demás que surjan de la Política Nacional del Ambiente

En el caso de Yakupark Sauce, el Minam explica que, dada la envergadura del proyecto, este no requerirá el desarrollo de obras mayores, que podrían afectar la laguna Sauce, que puedan alterar significativamente la calidad del ecosistema acuático. Asimismo, el traslado y posterior inflado de las piezas del parque tampoco afectaría, de forma negativa, las condiciones naturales de la dicha laguna.

En ese sentido, según el Minam, las actividades del proyecto Yakupark Sauce no generan efectos sobre, entre otros, la calidad ambiental, la salud de las personas y la protección de los recursos naturales, al menos en niveles que incidan significativamente en uno o más de

los criterios de protección ambiental. Por tanto, dicho proyecto no se encontraría sujeto al SEIA, y, por consiguiente, no requiere una certificación ambiental.

En el caso de Yakupark en Paracas, el proyecto se encontraba en operación cuando se solicitó la determinación de la autoridad competente y la exigibilidad de la certificación ambiental. Pese a ello, el Minam emitió una opinión respecto a un proyecto ya iniciado antes de obtener la certificación ambiental. En sus conclusiones, el Minam indica que el proyecto no se encuentra sujeto al SEIA y que, por ende, no hubiera requerido contar con certificación ambiental previa a su ejecución, por lo que tampoco requeriría implementar un instrumento de gestión ambiental de tipo correctivo o de adecuación, aunque hizo la salvedad de que, en su momento, esta puede ser dispuesta por la normativa ambiental.

Sobre este punto, debemos recordar que la evaluación de impacto ambiental tiene por objeto la identificación, predicción e interpretación de los impactos ambientales que un proyecto o actividad produciría en caso de ser ejecutado, así como la prevención, corrección y valoración de estos impactos, con el fin de determinar la viabilidad ambiental de los proyectos.

En ese sentido, recordamos también que, de acuerdo con la normativa del SEIA, toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión en el Perú que sea susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo debe gestionar una certificación ambiental ante la autoridad correspondiente. Ello implica que no podrá iniciarse la ejecución de un proyecto y ninguna autoridad podrá autorizarla si previamente este no cuenta con la certificación ambiental.

Por ello, la argumentación del Minam respecto a la falta de obtención de la certificación ambiental antes del inicio de un proyecto es cuestionable. Como ya vimos, es obligatorio contar con una certificación ambiental antes de iniciar una actividad productiva. Si bien en este caso, y siempre según en Minam, no sería necesario contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado, sí es necesario contar con la opinión del Minam antes de iniciar cualquier proyecto de parques acuáticos. De lo contrario, los titulares de parques acuáticos podrían iniciar sus actividades sin tener en cuenta ningún aspecto ambiental, lo cual podría generar daños ambientales a los recursos naturales donde se instalen los proyectos.

Por otro lado, el Minam indicó que, de acuerdo con las características declaradas por el titular del proyecto Yakupark, y según la naturaleza y finalidad del proyecto durante la etapa de instalación, la colocación de los bloques de concreto para el sistema de anclaje del parque acuático no requirió el desarrollo de obras civiles en el fondo marino, por lo que no existió una remoción de sedimentos que altere significativamente la calidad del ecosistema



acuático. De la misma manera, el traslado y posterior inflado de las piezas del parque tampoco afectaron, de forma negativa, las condiciones naturales de la playa El Chaco.

Asimismo, de acuerdo con el Minam, durante la etapa operativa del proyecto, se prevé que sus actividades generan principalmente residuos sólidos no peligrosos e incremento del nivel sonoro, en baja intensidad y de carácter temporal. Esto quiere decir, como señalamos antes, que su implementación no genera efectos sobre, entre otros, la calidad ambiental, la salud de las personas y o la protección de los recursos naturales, o que no lo hace en niveles que afecten significativamente a uno o más de los criterios de protección ambiental.

Sobre este punto, consideramos necesario que el Minam estandarice sus opiniones respecto a la autoridad competente y la certificación ambiental en caso de proyectos de parques acuáticos. En ese sentido, es importante que el Minam evalúe la opción de incluir, dentro del “Listado de inclusión de proyectos de inversión sujetos al SEIA”, a los proyectos de instalación y operación de parques acuáticos. En caso considere que no corresponde incluirlos en este listado, debería realizar un análisis estandarizado caso por caso.

Con la experiencia de tres parques acuáticos, y a fin de evitar opiniones arbitrarias, es importante que el Minam se pronuncie y determine si estos proyectos requieren o no certificación ambiental, de modo que los titulares interesados en este tipo de proyectos puedan identificar las medidas para prevenir, mitigar, rehabilitar y/o compensar los impactos negativos que el proyecto generará.

Según el Minam, ¿qué obligaciones ambientales deben cumplir los titulares de los proyectos de parques acuáticos?

Según el Minam, los titulares de dichos proyectos se encuentran obligados a cumplir todas las normas generales emitidas para el manejo de residuos sólidos, aguas, efluentes,

emisiones, ruidos, suelos, conservación del patrimonio natural y cultural, zonificación, construcción, áreas naturales protegidas y otras normas que pudieran corresponder en el marco del artículo 23 del Reglamento de la Ley del SEIA.

Adicionalmente, de acuerdo con el Minam, es necesario que el titular del proyecto garantice el presupuesto necesario para la implementación y cumplimiento de la normativa ambiental general durante las etapas de construcción, operación y cierre, así como para las demás normas vigentes aplicables al proyecto.

Por lo tanto, la Dirección General de Políticas de Desarrollo Turístico, en su condición de autoridad ambiental competente, deberá brindar orientación a los titulares para el cumplimiento de las disposiciones y obligaciones señaladas en la normativa ambiental general y sectorial vigente.

En este punto, la opinión del Minam es general y no brinda la suficiente precisión sobre las obligaciones de los titulares de parques acuáticos. En ese sentido, es necesario que existan directrices o guías que determinen, de forma general, cuáles son las obligaciones en materia de residuos sólidos que los titulares de dichas actividades deben cumplir, así como en qué casos sería necesario un acercamiento con la población, y cómo se deberían proteger los recursos naturales cuando está involucrada un ANP.

¿La opinión de Sernanp debería obtenerse antes o después que la opinión de certificación ambiental?

En el caso de Yakupark Sauce, el Minam indicó que el proyecto no requiere contar con certificación ambiental; sin embargo, al superponerse con la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Cordillera Azul, el titular debe contar con la opinión técnica de compatibilidad del Sernanp, a efectos de que el pronunciamiento del Minam resulte válido.

Por lo tanto, en este caso, el Minam emitió un pronunciamiento antes de contar con la opinión de compatibilidad del Sernanp. Según el Minam, dicho proyecto no afectaría la laguna Sauce y no requiere un instrumento de gestión ambiental aprobado. Sin embargo, según la autoridad ambiental, su opinión se sujetará a lo indicado por el Sernanp.

Por otra parte, respecto al proyecto Parque Acuático (sin nombre) en Paracas, el Minam indicó que, dado que el proyecto se encuentra superpuesto con la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Paracas, deberá contar con la opinión técnica de compatibilidad emitida por el Sernanp. Según el Minam, dicha opinión permitirá evaluar si las actividades y obras del proyecto podrían generar o presentar algunos

de los efectos, características o circunstancias previstas en los criterios de protección ambiental. Con esta información, el Minam podrá sustentar y emitir un pronunciamiento sobre la exigibilidad de la certificación ambiental.

En el caso de Yakupark Paracas, el Minam tomó en consideración la opinión de Sernanp antes de emitir su propia opinión sobre la exigibilidad de certificación ambiental. Según el Sernanp, el proyecto se ubica en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Paracas, por lo que su ubicación no causaría afectación directa sobre los ecosistemas del área natural protegida.

Al respecto, consideramos confuso el proceder del Minam. Por un lado, en el caso del parque acuático de la laguna Sauce, el Minam emitió un pronunciamiento sobre la exigibilidad de la certificación ambiental sin contar previamente con la opinión del Sernanp. En cambio, en el caso de los parques ubicados en Paracas, el Minam exigió al titular contar con una opinión de compatibilidad del Sernanp. La actuación del Minam resulta problemática, dado que no brinda seguridad jurídica a los titulares de los proyectos, y que tampoco toma en cuenta que uno de los criterios de protección ambiental previsto en el artículo 5 de la Ley del SEIA es la protección de las áreas naturales protegidas.

¿Cómo se protege el espacio público en la instalación de parques acuáticos en la bahía de Paracas? Un análisis desde el derecho a la ciudad y los espacios públicos

Como se ha mencionado, se realizó un trabajo de campo en los parques acuáticos instalados y operativos en la playa El Chaco en Paracas: Yakupark y Ocean Park. Cabe indicar que la playa el Chaco se encuentra en la bahía de Paracas y forma parte de la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Paracas⁶⁶.

Recordemos que el derecho a la ciudad ha sido recogido normativamente: es el derecho de los ciudadanos a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades o centros poblados justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, que garanticen el acceso a los servicios que se aglomeran en la ciudad, y está sujeto a las limitaciones establecidas por la normativa de la materia, el bien común y el interés general.

Enmarcado en este derecho, se encuentra el uso y disfrute de los espacios públicos. Como dice Nogales (2001, citado por Rioja García y otros, 2021), el espacio público es un espacio físico y simbólico de expresión colectiva y de la diversidad social y cultural.

⁶⁶ Mediante el Decreto Supremo 1281-75-AG se declaró la Reserva Nacional una superficie de trescientas treinta y cinco mil hectáreas (335 000 Ha.), ubicada en las aguas marinas y en las provincias de Pisco e Ica, en el departamento de Ica.

En ese sentido, podemos indicar que las playas son uno de los pocos espacios públicos en el ámbito de la ciudad que satisfacen necesidades colectivas como el descanso, la recreación, la expresión cultural, el intercambio social y el entretenimiento. Las personas tienen el derecho de vivir en una ciudad inclusiva y sostenible que proteja a las playas como espacios públicos por excelencia.

Es importante mencionar que la participación de la inversión privada sobre las playas no debe desnaturalizar su uso público, ni limitar, condicionar o restringir el uso, goce, disfrute visual y libre tránsito de la ciudadanía. Un supuesto de desnaturalización del uso público de las playas sería que se otorguen autorizaciones, permisos u otros que impliquen la restricción de acceso y uso de los ciudadanos a la totalidad de la playa.

En el caso de los parques acuáticos en la playa El Chaco, estos no ocupan la totalidad de la playa. Existen otros actores privados que también la ocupan, tales como clubes acuáticos, embarcaciones de pesca artesanal, embarcaciones turísticas, entre otros. Es una zona donde la actividad turística es importante para la población⁶⁷.

Por lo tanto, si bien la instalación de parques acuáticos podría ser un componente importante para dinamizar la economía local⁶⁸, no debemos olvidar que la ciudadanía tiene la prioridad en el uso y disfrute de las playas, así como a su accesibilidad y permanencia sin discriminación.

Un caso que resulta interesante es la solicitud presentada por la empresa Diventur Peru S.A.C., quien inició un procedimiento para obtener la autorización de reserva de uso de área acuática en la playa Los Yuyos (distrito de Chorrillos, en Lima). En este caso, la Autoridad del Proyecto Costa Verde, de acuerdo con el Informe Técnico 006-2024-MML-APCV-GT-JDDDB, no aceptó su solicitud, dado que el proyecto no sería compatible con el Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde por las siguientes razones, expuestas por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2024):

- El Reglamento de Usos del Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde (1995) establece que el área marítima contigua al litoral de la playa Agua Dulce “se debe de ampliar y consolidar para el uso de bañistas”, por lo que el desarrollo de un parque acuático en la zona intermedia de la playa Agua Dulce resulta incompatible con los usos permitidos. Asimismo, afectaría la visualización del horizonte marino.

67 Numeral 3.8 del Informe 045-2023-GORE.ICA/GRDE-DIRCETUR-SDT del 5 de julio de 2023, en relación con la instalación del parque acuático Yakupark.

68 Como lo indicó una funcionaria de la Gerencia de Desarrollo Económico y Turismo de la Municipalidad Distrital de Paracas, el impacto de los parques acuáticos en Paracas habría sido positivo al atraer más turismo.

- Los elementos flotantes del proyecto estarán anclados al fondo marino con 40 bloques de concreto de 440 kilos aproximadamente, sostenidos con cadenas de acero, grilletes, rozaderos y otros elementos, los cuales representan un peligro inminente para los bañistas por ser elementos expuestos en la playa de arena y el mar.
- El muelle flotante de 40 metros de distancia, que irá desde la playa de arena hasta los inflables flotantes localizados sobre área acuática, será anclado al fondo marino como todos los elementos flotantes. Este muelle dividiría la playa Agua Dulce en dos partes, con lo que afectaría la libre circulación de los bañistas.

El pronunciamiento de la Autoridad del Proyecto Costa Verde es contundente al indicar que este tipo de proyectos en el medio acuático podrían afectar el uso del área acuática por bañistas, y también podría generar una afectación paisajística del horizonte marino. Dicho pronunciamiento puede ser analizado bajo el derecho a la ciudad en el marco de la protección de la playa como espacio público, en tanto que se resguarda este espacio, sin ninguna limitación, para el uso y disfrute de la población en general.

Considerando las presiones de la actividad económica que existen en la playa El Chaco, es fundamental que las autoridades consideren la protección de este espacio público para el uso y disfrute de la población sin limitaciones. Por ‘uso y disfrute de las playas’ nos referimos a los usos recreativos que tienen lugar en la playa, así como al disfrute visual que estas áreas proveen.

Al revisar la opinión de la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo del Gobierno Regional de Ica en relación con la instalación del parque acuático Yakupark, manifestada en el Informe 045-2023-GORE.ICA/GRDE-DIRCETUR-SDT del 5 de julio de 2023, advertimos que esta dirección hace referencia a los beneficios económicos y turísticos que traería la instalación del parque en Paracas. Sin embargo, no se realiza ninguna evaluación sobre la afectación a la playa El Chaco como espacio público. Consideramos fundamental, por ello, que exista un análisis detallado, bajo una perspectiva del derecho a la ciudad, sobre cuáles serían las consecuencias de estos parques en los espacios públicos donde se ubican.

Por otra parte, es importante considerar la armonía que debe existir entre los actores privados que ejercen algún derecho en la playa El Chaco. En el presente caso, no se detectó que existiese oposición a los proyectos por parte de los pescadores⁶⁹ ni de los trabajadores de la playa⁷⁰. Sin embargo, es importante que, antes del otorgamiento de

69 Como lo indicaron pescadores de la bahía de Paracas, no existiría ningún conflicto entre los parques y los pescadores. Mencionaron que se organizó una mesa de diálogo para colaborar entre estos en la limpieza de la playa, el recojo de residuos sólidos, etc.

70 Así lo señalaron los comerciantes de la zona adyacente al parque acuático.



derechos para este tipo de proyectos, exista un mecanismo de participación que tome en cuenta las dudas, opiniones y perspectivas de actores claves.

En este punto, recordemos que, para el Minam, este tipo de proyectos no requiere certificación ambiental. Con ello, se pierde una oportunidad para que la ciudadanía, en el marco de la participación ciudadana, tome conocimiento de los impactos que generan estas actividades, así como de las medidas necesarias para gestionarlas. Asimismo, en los procedimientos a cargo de Dicapi, tampoco se exige ningún mecanismo de participación ciudadana.

Sin perjuicio de ello, de acuerdo con la normativa de espacios públicos, las municipalidades distritales y provinciales deben promover la participación ciudadana en el manejo sostenible de los espacios públicos, brindando información, implementando estudios, encuestas, espacios de diálogo con la sociedad civil y otras modalidades de participación directa.

En este caso en concreto, no se evidenció la activación de ningún mecanismo de participación ciudadana antes de otorgar la autorización de los parques acuáticos, lo cual resulta preocupante, en tanto las voces de la ciudadanía no han sido escuchadas en intervenciones que afectan directamente sus espacios públicos.

Conclusiones y recomendaciones

1. A fin de instalar y operar un parque acuático en el Perú, el titular de dicha actividad debe obtener la autorización de derecho de uso de área acuática ante Dicapi. Respecto de la certificación ambiental, el Minam se ha pronunciado en tres casos, y en los tres ha indicado que los parques acuáticos no requieren certificación ambiental.
2. Según la casuística que se conoce, el Minam ha definido que la autoridad ambiental competente en caso de los parques acuáticos es el Mincetur. Al respecto, es necesario que esta información esté al alcance de los titulares y de la población en general para brindar seguridad jurídica a la ciudadanía.
3. A fin de evitar opiniones discrecionales arbitrarias, el Minam debería analizar incorporar al “Listado de inclusión de proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental” los proyectos de instalación y operación de parques acuáticos. En caso considere que no les corresponde aparecer en este listado, debería realizar un análisis estandarizado caso por caso. Esto permitirá que los titulares identifiquen las medidas para prevenir, mitigar, rehabilitar y/o compensar los impactos negativos que puedan generarse por estos proyectos.
4. Es necesario que existan directrices o guías que informen sobre las obligaciones ambientales y sociales que los titulares de dichos proyectos deben cumplir, con especial énfasis en la aplicación de mecanismos de participación ciudadana.
5. El Minam debe ceñir su actuación a la normativa ambiental vigente en particular en aquellos proyectos de parques acuáticos que se instalen en áreas naturales protegidas.
6. Si bien pueden existir diversas presiones económicas en un mismo espacio público, es fundamental que las autoridades correspondientes consideren su protección para el uso y disfrute de la población sin limitaciones. En el caso de las playas, se deben proteger sus usos recreativos y de expresión cultural, así como el disfrute visual que estas áreas proveen.

7. En aplicación de la normativa de espacios públicos, las municipalidades distritales y provinciales deben promover la participación ciudadana en el manejo sostenible de los espacios públicos, tales como las playas. La participación ciudadana debería ocurrir antes de la aprobación de cualquier proyecto que afecte el uso y disfrute de los espacios públicos por parte de la ciudadanía.

Bibliografía

- AAM. (2022, mayo 15). Batean proyecto de divertimento inflable en Cozumel. *Diario 24 Horas Quintana Roo*. <https://24horasqroo.mx/2022/05/15/batean-proyecto-de-divertimiento-inflable-en-cozumel/>
- Alvarado Alegría, N. (2016). *El derecho a la ciudad como derecho social en el Estado Constitucional*. Ponencia presentada en el Primer Congreso de Filosofía del Derecho para el Mundo Latino de la Universidad de Alicante, Alicante, España.
- Bosca, Roberto. (2021). *Los crucifijos en los espacios públicos: un estudio desde el derecho comparado*. *Prudentia Iuris*; Issue 91, p255-258, 4p
- Botero Urquijo, D. A. (2015). *Pensar la ciudadanía en forma de agencia: una apuesta desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen*. *Revista Filosofía UIS*, 14(1), 55–72. <https://doi.org/10.18273/revfil.v14n1-2015003>
- Calle, Isabel & Carol Mora. (2016). *Funciones normativas en el proceso de evaluación de impacto ambiental: MINAM, SENACE y AUTORIDADES AMBIENTALES SECTORIALES*. Lima: SPDA. <https://spda.org.pe/publicacion/funciones-normativas-en-el-proceso-de-evaluacion-de-impacto-ambiental-minam-senace-y-autoridades-ambientales-sectoriales/>
- Carrión Mena, F., & Dammert-Guardia, M. (2019). *El derecho a la ciudad: una aproximación*. En F. Carrión Mena, & M. Dammert-Guardia (eds.), *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* (pp. 9-21). CLACSO.
- Conesa Fernández-Vitora, Vicente. (2009). *Guía metodológica para la evaluación del impacto ambiental*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Facho Dede, Aldo. (2017). *La nueva agenda urbana: el derecho a la ciudad como principio rector*. Arkinka: Revista de arquitectura, diseño y construcción. Año 21, no. 255 (Feb. 2017)

CONSULTA PÚBLICA. Instalación de juegos inflables en el área marina del predio “Hotel Cozumel Palace”. <https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgiraDocs/documentos/qroo/estudios/2022/23QR2022TD049.pdf>

García Belaunde, Domingo. (2003). *¿Existe un espacio público latinoamericano? Lima: Estudios constitucionales*, No. 1

García Pachón, María del Pilar. (2012). *Evaluación de Impacto Ambiental*. Primera Edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Kahatt, K., & Azerrad, C. (2013). *Del criterio cuantitativo al criterio cualitativo en la evaluación de impacto ambiental*. Derecho PUCP, (70), 83-104. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201301.004>

Labarthe Arispe, David. (2021). *Acciones prioritarias para la mejora de los espacios públicos en el Perú*. Lima: Lima Cómo Vamos.

Lefebvre, Henri. (1978). *El derecho a la ciudad*. Madrid: Alianza Editorial.

Lozano Cutanda, Blanca. (2009). *Derecho ambiental administrativo*. Madrid: Dykinson.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2020). *PERTUR ICA Plan Estratégico Regional de Turismo 2020-2025*.

Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos [ACNUDH]. (2009). *Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

ONU-Hábitat. (2020). *Componentes del derecho a la ciudad*. <https://onu-habitat.org/index.php/componentes-del-derecho-a-la-ciudad#:~:text=El%20Derecho%20a%20la%20Ciudad,comunes%20para%20una%20vida%20digna>

Organización de las Naciones Unidas. (s/f). *El derecho a una vivienda adecuada*.

Organización Naciones Unidas. (s/f). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales – División de Desarrollo Sostenible. En: www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm.

Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). *Ciudades sostenibles: ¿por qué son importantes?* En: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/11_Spanish_Why_it_Matters.pdf

Patrón, Pepi. (1996). *Democracia y “espacios públicos”*. Lima: GRADE.

Ortiz Sánchez, Iván y Lau Gastelo, Erick (2021). *El derecho a la ciudad y la idea de inclusividad en Latinoamérica*. En: <https://www.parthenon.pe/publico/administrativo/el-derecho-a-la-ciudad-y-la-idea-de-inclusividad-enlatinoamerica/>

Ortiz Sánchez, Iván y Lau Gastelo, Erick (2021). *La Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, el Derecho a la ciudad y los nuevos instrumentos de financiamiento urbano*. IUS 360. <https://ius360.com/la-ley-de-desarrollo-urbano-sostenible-el-derecho-a-la-ciudad-y-los-nuevos-instrumentos-de-financiamiento-urbano-ivan-ortiz-y-erick-lau/>

Pérez Pinto, Luis Enrique. (2019). *Espacios públicos de Lima entregados a empresas equivalen a 79 campos de fútbol*. CONVOCA. En <https://ciudadenconcesion.convoca.pe/el-espacio-publico-entregado-a-empresas.html>

Rioja García, Luis Fernando, Segura Martel, Ximena Nicole, y otros. (2021). *El derecho a la ciudad y su reconocimiento dentro del ordenamiento jurídico peruano*. THĒMIS-Revista de Derecho 80. Julio-diciembre 2021. pp. 193-208. ISSN: 1810-9934

Servicio de Parques de Lima. (2014). *La revolución de los parques: los espacios públicos como modelos de integración*. Lima: Serpar.

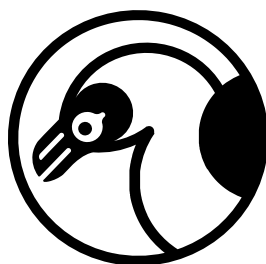
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2023). *10 puntos claves para comprender la nueva regulación sobre espacios públicos*. Actualidad Ambiental. En: <https://www.actualidadambiental.pe/10-puntos-claves-para-comprender-la-nueva-regulacion-sobre-espacios-publicos/>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2024). *Olaya Park: ¿qué pasó en el caso del parque acuático en la playa Agua Dulce?* Actualidad Ambiental. En: <https://www.actualidadambiental.pe/olaya-park-que-paso-en-el-caso-del-parque-acuatico-en-la-playa-agua-dulce/>

Yory, Carlos Mario. (1961). *Espacio público y derecho a la ciudad*. Pontificia Universidad Javeriana.

Vera Torrejón, J. A., & Caicedo Safra, P. (2014). *El impacto ambiental negativo y su evaluación antes, durante y después del desarrollo de actividades productivas*. Derecho & Sociedad, (42), 223-232. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12478>

Wieland Fernandini, Patrick. (2017). *Introducción al derecho ambiental*. Lima: Fondo Editorial PUCP.



SPDA

www.spda.org.pe

(511) 612 4700

info@spda.org.pe

Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima - Perú



SPDA

www.spda.org.pe

(511) 612 4700

info@spda.org.pe

Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima - Perú

ISBN: 978-612-5180-10-0



9 786125 11801001