

Opinión legal

# Áreas protegidas bajo amenaza:

## Proyecto de ley implica un retroceso en la protección de nuestra biodiversidad.

Julio 2025



Opinión legal

# **Áreas protegidas bajo amenaza:**

**Proyecto de ley implica un  
retroceso en la protección  
de nuestra biodiversidad.**

Julio 2025



**Edición:**

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

**Autoría:**

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

**Foto de portada:**

Diego Pérez / SPDA

**Cita sugerida:**

**Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2025).** *Áreas protegidas bajo amenaza: Proyecto de ley implica un retroceso en la protección de nuestra biodiversidad en áreas protegidas.*  
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 los autores.*

**Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Directora de Biodiversidad y Pueblos Indígenas: Silvana Baldovino

Directora de Política y Gobernanza Ambiental: Carol Mora

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

Teléfono: (+51) 612-4700

[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)

Primera edición digital, julio 2025

Libro electrónico de acceso abierto en:

[www.repositorio.spda.org.pe](http://www.repositorio.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.

## Índice

<b>1. Antecedentes</b>	<b>5</b>
<b>2. Base Jurídica</b>	<b>5</b>
<b>3. Opinión Legal</b>	<b>5</b>
<b>4. De la necesidad de incorporar mejoras normativas</b>	<b>25</b>
<b>5. Conclusiones y sugerencias</b>	<b>29</b>

## Opinión Legal

### Proyecto de Ley presentado por el congresista Jorge Luis Flores Ancachi y otros, Proyecto de Ley 11822/2024-CR para modificar la Ley N° 26834, “Ley de Áreas Naturales Protegidas”

#### I. Antecedentes

Con fecha 02 de julio de 2025, el Congresista Jorge Luis Flores y otros presentan el Proyecto de Ley 11822/2024-CR, el cual tiene como objetivo modificar los artículos 3, 4, 5, 7, 19, 20, 21, 23 y 27 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas con el supuesto fin de *“equilibrar: i) el aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables y no renovables, ii) la conservación de áreas naturales que cuentan con importante diversidad biológica, paisajes y otros componentes del patrimonio natural de la Nación, y iii) el desarrollo integral de la persona humana y del país, generando como consecuencia mayor inversión privada que genere el aumento de canon y sobrecanon para las regiones y gobiernos locales”*.

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA ha tomado conocimiento de esta propuesta y elabora la presente opinión legal a fin de contribuir al proceso de revisión y evaluación normativa que realice el Congreso de la República en el marco de sus competencias.

#### II. Base Jurídica

- Constitución Política del Perú 1993
- Convención Americana de Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
- Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas
- Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada

#### III. Opinión Legal

La Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas (en adelante, Ley de ANP), de acuerdo con su artículo 1, fue promulgada en nuestro país con el objetivo de garantizar el cumplimiento del artículo 68 de la Constitución Política del Perú, disposición que establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la biodiversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (en adelante, ANP). Además, el artículo 1 de la mencionada Ley señala que estos espacios constituyen patrimonio de la Nación; por lo que, su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad.

Asimismo, con el objetivo de compatibilizar esta obligación con la obligación del Estado de garantizar el desarrollo sostenible, nuestra legislación reconoce el uso regulado de estas áreas y el aprovechamiento de recursos bajo condiciones específicas que garanticen el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado.

En este contexto, la propuesta legislativa objeto de análisis plantea un retroceso inconstitucional a la institucionalidad ambiental y del régimen de recursos naturales y mecanismos de protección de la biodiversidad desarrollados en nuestro país desde hace más de 20 años. Esta acción se visibiliza en la intromisión política que se prevé para procesos estrictamente técnicos, en la flexibilidad de los estándares ambientales para la protección de las ANP de uso indirecto, a las zonificaciones de las ANP de uso directo y en el nuevo tratamiento que se busca dar a los lotes en promoción al equipararse con derechos reales preexistentes generando así una prelación en la vocación extractivista del territorio en relación a su potencialidad en términos de conservación y alto valor de la biodiversidad.

Todo ello pese a que, nuestra Constitución, herramientas legislativas y normativas sí reconocen la posibilidad de ejecutar actividades extractivas de recursos naturales bajo condiciones socioambientales jurídicas, razonables y proporcionales para garantizar la conservación de espacios únicos de biodiversidad de nuestro país, tal como se detalla a continuación.

En ese orden de ideas, debemos considerar los impactos del proyecto de ley respecto de los compromisos internacionales asumidos por el Estado Peruano. En el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, nuestro país se ha comprometido en Marco Mundial Kunming-Montreal de la Diversidad Biológica, en aportar al cumplimiento de la Meta 3 —conocida como Meta 30x30— que busca alcanzar la conservación de al menos el 30% de las zonas terrestres, de aguas continentales, costeras y marinas para 2030, mediante sistemas de áreas protegidas y otras medidas de conservación basadas en áreas que sean eficaces, equitativas, bien conectadas y representativas. Esta meta exige, además de ampliar las coberturas de conservación, asegurar su eficacia jurídica, su integridad ecológica, y una gobernanza coherente y robusta que impida retrocesos.

En contraposición a esta obligación, la propuesta legislativa incorpora múltiples disposiciones que debilitan estructuralmente el régimen de Áreas Naturales Protegidas en el Perú, afectando de forma transversal los pilares de eficacia, representatividad y cobertura espacial que exige la Meta 30x30. Por ejemplo, la propuesta de modificación del artículo 3 permite reducir física o legalmente una ANP mediante Decreto Supremo, lo cual abre la puerta a una disminución arbitraria de superficie protegida, afectando el cumplimiento de los objetivos de cobertura del 30% del territorio nacional. Asimismo, la modificación del artículo 21 plantea permitir la extracción de recursos naturales en áreas de uso indirecto —como Parques Nacionales y Santuarios Nacionales— cuando se declare de interés nacional un proyecto, lo cual puede socavar la eficacia de conservación de estos espacios al introducir usos incompatibles con su vocación ecológica.

Consideramos desde la SPDA que, las metas de conservación y protección de nuestra biodiversidad en tanto guardan relación directa con el respecto a las condiciones de vida de las comunidades locales y pueblos indígenas y se encuentran directamente conectadas con la satisfacción de derechos humanos de los peruanos y peruanos, no deben bajo ningún motivo verse relegadas ni modificarse con un tratamiento residual frente a los esfuerzos de aprovechamiento con fines productivos y extractivos de los recursos naturales. Al respecto, ha señalado la Corte IDH que un área protegida, consiste no solamente en la dimensión biológica, sino también en la sociocultural (Corte IDH, 2015) enfatizando de esta manera el valor trascendental de las ANP en relación a la realización de los derechos humanos ambientales y conexos.

### **3.1 Sobre el alcance y la vulneración al derecho a un ambiente sano: la vinculación de este derecho con la obligación del Estado de promover y conservar las Áreas Naturales Protegidas**

En el ámbito internacional existe un extensivo y sólido reconocimiento al derecho a un ambiente sano y equilibrado así como a las garantías y obligaciones que derivan en los Estados para su tutela. En el artículo 11 del Protocolo de San Salvador se señala que, “[t]oda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos” y que los Estados Partes “promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.

Posteriormente en el 2022 la Asamblea de Naciones Unidas reconociendo los avances en el derecho interno de los Estados en relación al reconocimiento supra del derecho a un ambiente sano determina reconocer el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano, exhortando a los Estados, empresas y otros actores a adoptar políticas y buenas prácticas que garanticen el ejercicio del derecho a un ambiente limpio, saludable y sostenible para todos (Resolución A/76/L.75 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 26 de julio de 2022).

Sobre la dimensión de este derecho, la Corte IDH ha reafirmado que en su faz colectiva este derecho constituye un interés universal, que se debe a las generaciones presentes y futuras (Corte IDH, 2025).

En el orden interno, tenemos que el artículo 2 inciso 22 de nuestra Constitución reconoce que toda persona tiene derecho a “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado”<sup>1</sup> para el desarrollo de su vida. Desarrollando el contenido de este derecho, el Tribunal Constitucional ha establecido que “entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute, y para los particulares de proceder de modo similar cuando sus actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente.”<sup>2</sup>

Entonces, de acuerdo con el máximo intérprete de nuestra Constitución, el inciso 22 del artículo 2 no sólo reconoce un derecho, sino también impone deberes al Estado. Así, a juicio del Tribunal Constitucional, este derecho implica dos dimensiones de deberes del Estado: reaccionales y prestacionales. En la dimensión reaccional “el Estado asume la obligación de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten el medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana.”<sup>3</sup> Mientras que la dimensión prestacional “impone al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales cabe mencionar la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente.”<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Artículo 2.22. Constitución Política del Perú. 1993

<sup>2</sup> Exp. N° 03816-2009-PA/TC

<sup>3</sup> Exp. N° 00018-2001-AI/TC

<sup>4</sup> Exp. N° 00470-2013-PA/TC

En esa línea, el Estado peruano está obligado a velar por la conservación del medio ambiente. Haciendo una interpretación sistemática de la Carta Marga, vemos que esta obligación se desarrolla en el artículo 68, que establece que “el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.”<sup>5</sup>

Vemos entonces que las obligaciones explícitamente impuestas al Estado en el artículo 68 de la Constitución están directamente relacionadas con la dimensión prestacional del derecho fundamental de todos los peruanos a gozar de un medio ambiente sano. En ese sentido, si el Estado deja de cumplir o no cumple de manera idónea sus obligaciones estaría transgrediendo un derecho fundamental que, como desarrollaremos más adelante, tiene especiales características, ya que es de interés de la sociedad en su conjunto y de las futuras generaciones.

En suma, la promoción y conservación de las ANP es una de las formas más explícitas de concretización del derecho al medio ambiente sano, obligación del Estado que surge como contracara del derecho de todos/as los/as peruanos/as (y de toda la humanidad) a un medio ambiente sano y equilibrado. En consecuencia, cualquier debilitamiento o retroceso en el establecimiento y/o gestión de estas áreas constituye una transgresión a este derecho.

La Corte IDH al respecto ha señalado que los Estados deben abstenerse de conductas que generen retrocesos, relancien o trunquen el resultado de medidas necesarias para proteger los derechos humanos (Corte IDH, 2025).

Todo esto es relevante en razón a la naturaleza autónoma del derecho a un ambiente sano y sin perjuicio de los esfuerzos de tutela al contenido ambiental que emerge en relación a la protección de otros derechos sustantivos como el derecho a la vida y la integridad personal (Corte IDH, 2025). De manera que, cualquier vulneración a la dimensión colectiva o individual del derecho a un ambiente sano puede elevar también la susceptibilidad de afectación de otros derechos debiendo ampliarse así los esfuerzos por garantizarlos.

### **3.2 Sobre la vulneración al principio de no regresividad que rige para las disposiciones de derechos humanos**

La no regresividad en materia de derechos humanos implica que el ordenamiento jurídico no retroceda o empeore el nivel de protección ante una situación de hecho que ya se encuentra regulada. Este principio se encuentra estrechamente vinculado con el principio de progresividad, y ambos se encuentran previstos en distintos tratados de los que el Perú es parte. Por ejemplo, la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>6</sup> y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>7</sup>, establecen que los Estados Parte se

---

<sup>5</sup> Artículo 68 de la Constitución Política del Perú de 1993.

<sup>6</sup> **Artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos ratificado en julio de 1978: Desarrollo Progresivo.** Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

<sup>7</sup> **Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado en abril de 1978:** 1. Cada uno de los Estados parte, en el presente pacto, se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas,

comprometen a adoptar medidas internas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos previstos.

Con la finalidad de que se cumpla esta obligación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido como principio la prohibición de retroceder en el camino de materialización de estos derechos:

*“Dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes, sin una justificación suficiente. De esta forma, una primera instancia de evaluación de la progresividad en la implementación de los derechos sociales consiste en comparar la extensión de la titularidad y del contenido de los derechos y de sus garantías concedidas a través de nuevas medidas normativas con la situación de reconocimiento, extensión y alcance previos. Tal como fue señalado, la precarización y empeoramiento de esos factores, sin debida justificación por parte del Estado, supondrá una regresión no autorizada por el Protocolo. La obligación de no regresividad se constituye, entonces, en uno de los parámetros de juicio de las medidas adoptadas por el Estado”<sup>8</sup>.*

De esta forma, el Principio de no regresividad se encuentra estrechamente vinculado con el principio de progresividad, pudiendo definirse al primero como la dimensión reactiva del primero. Ambos principios se encuentran previstos en distintos tratados de los que el Perú es parte, como los antes mencionados. En el modelo de Estado Social, los motivos por los que la prohibición de regresividad debe operar se sustentan en el principio de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad<sup>9</sup>.

La progresividad puede definirse como el principio que establece que los Estados tienen la obligación de hacer efectivos los derechos sociales de modo paulatino, lo que implica la toma de medidas hasta el máximo de recursos disponibles<sup>10</sup>. Por su parte, son medidas regresivas aquellas disposiciones o políticas cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel del goce o ejercicio de un derecho protegido<sup>11</sup>. La regresividad puede entenderse en dos sentidos: (i) normativo, referido al retroceso de contenidos que una norma posterior modifica respecto de una norma previa; y, (ii) por resultados de las políticas públicas en materia de derechos sociales, vinculado a aspectos como la disminución o desviación de los recursos públicos destinados a la satisfacción de cierto derecho, el deterioro de determinados servicios o prestaciones públicas, entre otros<sup>12</sup>. En el caso de la regresividad normativa, esta se materializa a través de la derogación o suspensión de normas, o la adopción de normas cuyo

---

hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

<sup>8</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008). Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales. CIDH.

<sup>9</sup> Courtis, Christian (2006). La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios. En Christian Courtis (comp.), ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales (pp. 3-52). Buenos Aires: Del Puerto. Pág. 18.

<sup>10</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA) (2005). Normas para la confección de informes periódicos previstos en el Protocolo de San Salvador. Resolución de la Asamblea General de la OEA en su trigésimo quinto período ordinario de Sesiones. AG/RES. 2074 (XXXV-O/05). Fort Lauderdale, Flórida, Estados Unidos de América, 7 de junio de 2005.

<sup>11</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA), op. cit.

<sup>12</sup> TORRES ZÚÑIGA, Natalia (2015). Justiciabilidad de las medidas regresivas de los derechos sociales. Algunas reflexiones acerca de su protección en América Latina. Derecho PUCP (75), pp. 98 - 117. Obtenido en: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201502.005>.

contenido sea manifiestamente incompatible con derechos reconocidos en el ámbito del derecho interno.

En general, la no regresividad en materia de derechos humanos implica que el ordenamiento jurídico no retroceda o empeore el nivel de protección ante una situación de hecho que ya se encuentra regulada.

Por su parte, diversos instrumentos internacionales reconocen el medio ambiente sano y equilibrado como una condición indispensable para el adecuado desarrollo de la vida humana. En efecto, ya desde 1972 en la Declaración de Estocolmo se establece que “el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuada en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.”<sup>13</sup> Así también, en 1992 la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, reconoció que “los seres humanos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar.”<sup>14</sup> Similares disposiciones podemos encontrar en el Protocolo de Kioto de 1997 o el Acuerdo de París.

Sumado a ello, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció en el año 2022 que el medio ambiente saludable es un derecho humano<sup>15</sup> y, además, exhortó a los Estados parte, a las organizaciones internacionales, las empresas y otros interesados pertinentes a que adopten políticas, aumenten la cooperación internacional, refuercen la creación de capacidad y sigan compartiendo buenas prácticas con el fin de intensificar los esfuerzos para garantizar un medio ambiente limpio, saludable y sostenible para todos.

En ese sentido, el Estado peruano tiene la obligación de implementar estándares que garanticen el disfrute del derecho a un medio ambiente sano de forma progresiva evitando flexibilizaciones que puedan constituir un retroceso injustificado.

El Proyecto de Ley recoge propuestas que implican un grave retroceso para la protección de las ANP y, en consecuencia, para garantizar el derecho al medio ambiente sano de las actuales y futuras generaciones del Perú sin una motivación adecuada ni un test de proporcionalidad. En efecto, la SPDA considera necesario resaltar lo siguiente:

- ***Se reducen las exigencias para modificar la extensión de las ANP pese a constituirse con carácter definitivo***

El proyecto de ley propone modificar el artículo 3 de la Ley de ANP para viabilizar la modificación física o legal de las ANP, zonas de amortiguamiento, zonas reservadas y áreas de conservación regional a través de un decreto supremo.

---

<sup>13</sup> Principio I. Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. 1972

<sup>14</sup> Principio 1. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1992.

<sup>15</sup> El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. 2022

Ley de ANP	Proyecto de Ley
<p>Artículo 3.- Las Áreas Naturales Protegidas, con excepción de las Áreas de Conservación Privada, se establecen con carácter definitivo. La reducción física o modificación legal de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SINANPE, sólo podrá ser aprobada por Ley.</p>	<p>Artículo 3.- Las Áreas Naturales Protegidas, con excepción de las Áreas de Conservación Privada, se establecen con carácter definitivo. <b>La modificación física o legal de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE y sus Zonas de Amortiguamiento, las Zonas Reservadas, y las Áreas de Conservación Regional, se aprueba por Decreto Supremo aprobado en Concejo de ministros, refrendado por el ministro del Ambiente y por uno o más ministros cuyo ámbito de competencia correspondan.</b></p>

Al respecto es importante señalar que, de conformidad con las Directrices para la Legislación sobre Áreas Naturales Protegidas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - UICN, estándares internacionales en materia de conservación de la biodiversidad acogidos por un sinnúmero de países, una característica inherente a las áreas naturales protegidas es que éstas se establecen a largo plazo, palabra que para dicha organización es sinónimo de ‘perpetuidad’:

*“Las áreas protegidas deben ser gestionadas a perpetuidad y no como una estrategia de gestión temporal o a corto plazo”<sup>16</sup> (Dudley et al., 2014)*

En su aplicación práctica, esto último significa que los gobiernos deben incorporar en su legislación incentivos y herramientas que faciliten y promuevan el establecimiento de las áreas naturales protegidas a largo plazo. Entre estas últimas, la UICN sugiere que la legislación contenga como requerimiento que cualquier decisión de reducir físicamente un área natural protegida provenga de una autoridad jerárquicamente igual o superior a aquella que la estableció, sugerencia que como sabemos, es recogida por nuestra Ley de Áreas Naturales Protegidas.

La Ley de Áreas Naturales Protegidas establece claramente que estas tienen carácter definitivo y establece como una excepción la modificación de las ANP que conforman el SINANPE. Una excepción que solo puede darse a través de una Ley. Por lo tanto, la reducción o modificación física de un ANP constituye un hecho indeseado, extremo y con carácter de excepcionalidad absoluta.

Adicionalmente, esta disposición legal está alineada con los principios de la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, ratificada por Perú en el año 1946. Estos principios reconocen que los parques nacionales (ahora Áreas Naturales Protegidas) únicamente podrán ser alterados por acción de la autoridad legislativa competente.

<sup>16</sup> Borrini-Feyerabend, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips y T. Sandwith (2014). Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción. No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas, Gland, Suiza: UICN. xvi + 123 pp.

Sin embargo, la propuesta omite explicar los motivos que justifican este cambio. En efecto, la exposición de motivos no sustenta la disminución del estándar de protección desarrollado en la Ley de ANP (modificación a través de una norma con rango de Ley) en ninguno de sus párrafos ni sustenta la aplicación de esta excepción para las Áreas de Conservación Regional y las Zonas de Amortiguamiento que no son gestionadas de manera exclusiva por el Poder Ejecutivo.

El Proyecto de Ley, entonces, presenta una reducción del estándar de protección escogido para proteger las ANP, mandato recogido en nuestra Constitución, e incorpora la posibilidad de modificar espacios adicionales a las ANP, a través de una norma de rango inferior sin motivación alguna.

La SPDA considera que el sustento de esta modificación es un claro ejemplo de una motivación aparente que resulta un retroceso en los mecanismos de protección de las ANP y una clara vulneración a la naturaleza jurídica de las ANP y el espíritu que establece la Ley, de espacios establecidos a perpetuidad, que ha implementado el Estado obedeciendo el mandato contenido en nuestra Constitución vigente.

- ***Se reducen los estándares de protección de las ANP de uso indirecto al permitirse la extracción de recursos naturales cuando esta acción sea declarada de necesidad pública e interés nacional a través de un decreto supremo***

El proyecto objeto de análisis busca modificar los artículos 4 y artículo 21 de la Ley de ANP señalando por un lado en el artículo 4 que, el establecimiento de las ANP del SINANPE, sus Zonas de Amortiguamiento, las Zonas Reservadas y las Áreas de Conservación Regional debe ser compatibles con las políticas nacionales aprobadas por el Estado, especialmente las referidas a seguridad e independencia energética; y por otro lado, en el artículo 21 que es posible extraer recursos naturales renovables y no renovables en ANP de uso indirecto cuando se declare de interés nacional o necesidad pública ello a través de un decreto supremo.

En el artículo 4 se propone una modificación en los siguientes términos:

Ley ANP	Proyecto de Ley
Las Áreas Naturales Protegidas, con excepción de las Áreas de Conservación Privadas, son de dominio público y no podrán ser adjudicadas en propiedad a los particulares. Cuando se declaren Áreas Naturales Protegidas que incluyan predios de propiedad privada, se podrá determinar las restricciones al uso de la propiedad del predio, y en su caso, se establecerán las medidas compensatorias correspondientes. La administración del Área Natural Protegida promoverá la suscripción de acuerdos con los titulares de derechos en las áreas, para asegurar que el ejercicio de sus derechos sea compatible con los objetivos del área	Las Áreas Naturales Protegidas, con excepción de las Áreas de Conservación Privadas, son de dominio público y no podrán ser adjudicadas en propiedad a los particulares. <b>El establecimiento de las áreas naturales protegidas del SINANPE y sus Zonas de Amortiguamiento, las zonas Reservadas, y las áreas de conservación Regional, es compatible con los fines de las políticas nacionales aprobadas por el Estado, especialmente las referidas a la seguridad e independencia energética.</b> Cuando se declaren Áreas Naturales Protegidas que incluyan predios de propiedad privada, se podrá determinar las restricciones al uso de la propiedad del predio, y en su caso, se

	establecerán las medidas compensatorias correspondientes. La administración del Área Natural Protegida promoverá la suscripción de acuerdos con los titulares de derechos en las áreas, para asegurar que el ejercicio de sus derechos sea compatible con los objetivos del área
--	--

Desde la SPDA nos oponemos a la modificación propuesta considerando que, coloca al régimen de ANP en una situación de vulnerabilidad jurídica al sujetar su creación a contextos tan amplios como seguridad e independencia energética que no han sido definidos ni delimitados. Al respecto, estos términos no cuentan con una definición legal que permita entender ni aplicar su excepcionalidad mas aún cuando condiciona el establecimiento futuro de las ANP.

Una medida como la anterior, representa un retroceso en términos del régimen de institucionalidad de las ANP en tanto plantea que *a priori* que hay una relación de prelación del régimen de seguridad energética frente a los esfuerzos de conservación del capital natural representativo, más aún en un contexto tan ambiguo donde no existe una política pública clara y visión de desarrollo en marcha respecto a la transición energética que debe enrumbar el país.

Además demuestra la falta de coherencia formal entre las medidas ambientales y las energéticas, dado que, estas disposiciones no van acorde incluso con la Política Energética Nacional del Perú 2010-2024, aprobada por Decreto Supremo 064-2010-EM, la cual tiene como uno de los objetivos de política “6. Desarrollar un sector energético con mínimo impacto ambiental y bajas emisiones de carbono en un marco de desarrollo sostenible”, el mismo que incluye un lineamiento que indica “alcanzar una normativa ambiental con requerimientos compatibles con la Política Nacional del Ambiente y los estándares internacionales”. En este sentido, si en nombre de la seguridad energética del país se obstaculizan los esfuerzos de creación, preservación y gestión de las ANP estamos ante una evidente contradicción estatal.

Ello sin olvidar que, la visión que se tenía era la de contar con una matriz energética diversificada con énfasis en las fuentes renovables y la eficiencia energética, y no seguir apostando por la extracción de combustibles fósiles. En esa misma línea, en el proyecto de ley se propone modificar el artículo 21 en los siguientes términos.

Ley de ANP	Proyecto de Ley
<p><b>Artículo 21.-</b> De acuerdo a la naturaleza y objetivos de cada Área Natural Protegida, se asignará una categoría que determine su condición legal, finalidad y usos permitidos. Las Áreas Naturales Protegidas contemplan una gradualidad de opciones que incluyen:</p> <p>a. Áreas de uso indirecto. Son aquellas que permiten la investigación científica no manipulativa, la recreación y el turismo, en zonas apropiadamente designadas y manejadas para ello. En estas áreas no se permite la extracción de recursos naturales, así como modificaciones y transformaciones del ambiente natural. Son áreas de uso indirecto los Parques Nacionales, Santuarios Nacionales y los Santuarios Históricos.</p>	<p>Artículo 21.- De acuerdo a la naturaleza y objetivos de cada Área Natural Protegida, se asignará una categoría que determine su condición legal, finalidad y usos permitidos. Las Áreas Naturales Protegidas contemplan una gradualidad de opciones que incluyen:</p> <p>a. Áreas de uso indirecto. Son aquellas que permiten la investigación científica no manipulativa, la recreación y el turismo, en zonas apropiadamente designadas y manejadas para ello. En estas áreas <b>en principio</b> no se permite la extracción de recursos naturales, así como modificaciones y transformaciones del ambiente natural, <b>sin embargo, cuando el desarrollo de un proyecto para poner en valor recurso (sic) naturales renovables o no renovables haya sido declarado de necesidad pública e interés nacional por Decreto Supremo, se permitirá la explotación y el aprovechamiento sostenible de los mismos, así como las modificaciones y transformaciones del ambiente natural que sean estrictamente necesarias para el desarrollo de dicho proyecto.</b> Son áreas de uso indirecto los Parques Nacionales, Santuarios Nacionales y los Santuarios Históricos.</p>

De conformidad con la Ley de ANP, los parques nacionales (como el Parque Nacional El Manu o Bahuaja Sonene), santuarios nacionales (como el Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes) y santuarios históricos (como el Santuario Histórico de Machu Picchu) constituyen ANP de uso indirecto debido que protegen con carácter intangible muestras representativas de la diversidad biológica o muestras del patrimonio natural, monumental o arqueológico de nuestro país. En mérito a esta condición, nuestra legislación permite que en estas áreas se realice únicamente la investigación científica no manipulativa, la recreación y el turismo, en zonas apropiadamente designadas y manejadas para ello; además, restringe la extracción de recursos naturales, así como las modificaciones y transformaciones del ambiente natural.

Sin embargo, si bien lo antes señalado constituye una regla, ante toda regla siempre caben excepciones, y en materia de ANP de uso indirecto, la excepción a la regla de intangibilidad es la del respeto a los derechos adquiridos, mandato recogido en el artículo 5° de la Ley de ANP y el artículo 54° de la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada.

Estas disposiciones denotan un grado de protección mayor comparado con el que nuestra legislación desarrolla respecto de las ANP de uso directo en las que sí es posible realizar actividades de extracción o aprovechamiento de recursos naturales prioritariamente por las poblaciones locales y bajo determinadas reglas.

Pese al marco legal que establece un nivel de protección mayor para las ANP de uso directo, el proyecto legislativo propone la posibilidad de permitir el desarrollo de actividades extractivas dentro de las ANP de uso directo, justificando tal decisión en la puesta en valor de los recursos naturales. En efecto, la exposición de motivos presenta una supuesta dicotomía entre el desarrollo energético y económico de las regiones amazónicas y únicamente señala que el proyecto busca *“garantizar la seguridad jurídica de las inversiones públicas y privadas dentro de las ANP, sin afectar la finalidad ecológica de dichas áreas”*.

Al respecto, se advierte que la permisión del aprovechamiento directo de recursos naturales dentro de las ANP de uso indirecto no es una excepción a esta categoría de ANP, sino que tergiversa su naturaleza jurídica, cuya principal esencia es el uso indirecto de los recursos naturales que protege. De aprobarse esta modificación, se estaría incorporando a nuestro marco jurídico un procedimiento de cambio de categoría de una ANP en base únicamente a la declaratoria de interés público, lo cual es un claro retroceso al marco de protección jurídica que tienen estas ANP para asegurar su conservación a perpetuidad, pues no garantiza un riguroso análisis técnico - legal para tal efecto.

Con relación al análisis legal, la propuesta objeto de análisis presenta un vicio en su motivación pues recurre a un argumento aparente al afirmar que se garantizará la finalidad “ecológica” del área lo cual quiebra la finalidad constitucional de protección de las ANP sin una justificación basada en una ponderación de derechos.

Respecto de las categorías de Necesidad Pública e Interés Nacional, ambas han sido incorporadas de manera dispersa en la Constitución Política ( artículos 70° y 71°, y 63° y 19°, respectivamente). Sobre el particular, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de su Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico<sup>17</sup>, ha señalado que ambas categorías deben tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendría como fin último la protección de la dignidad humana<sup>18</sup>. Igualmente, el Tribunal Constitucional ha señalado que tienen que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente de al interés general de la comunidad<sup>19</sup>.

Sin embargo, no se termina de establecer qué debe interpretarse por beneficio o interés general o, aún peor, no se establecen los criterios para delimitar la generalidad que esta terminología supone o cómo podrá en el caso concreto reducirse los niveles de discrecionalidad de la autoridad; por ello, las leyes declaratorias de Necesidad Pública o Interés Nacional no deben utilizarse indiscriminadamente, en tanto que no cuentan con un desarrollo normativo ni jurisprudencial suficiente que permita identificar los supuestos

---

<sup>17</sup> Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ, Informe legal sobre la naturaleza jurídica e implicancias de las normas consideradas “declaraciones de necesidad pública e interés nacional” del 10 de abril de 2013. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/853EFCBCE324F6C6052581CC006EE98C/\\$FILE/nforme\\_Legal\\_N%C2%B0\\_036-2013-JUS-DNAJ.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/853EFCBCE324F6C6052581CC006EE98C/$FILE/nforme_Legal_N%C2%B0_036-2013-JUS-DNAJ.pdf).

<sup>18</sup> Asimismo, establece que se deben de atender los siguientes parámetros: vinculación al bien común, contribución a la realización de la dignidad humana, fortalecimiento de los principios democrático y la convivencia pluralista, evaluación de otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales; e, integración a un proceso de toma de decisiones y materialización por los entes competentes del Estado.

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 0090-2004-AA/TC, disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html#:~:text=El%20inter%20p%C3%ABlico%20tiene%20que,inter%20general%20de%20la%20comunidad.&text=Consecuentemente%20el%20inter%20p%C3%ABlico%20es,estatal%20y%20un%20concepto%20jur%20ADdico>

específicos de aplicación a los cuales estaría sujeto<sup>20</sup>. En tal sentido, es grave que se plantee la modificación o cambio de categoría de una ANP de uso indirecto en base a una norma que no cuenta con sustento técnico-jurídico en nuestro ordenamiento nacional.

- **Se declara de interés nacional y necesidad pública la exploración y explotación de lotes hidrocarburíferos superpuestos con ANP y la promoción, desarrollo, y ejecución de masificación de gas e hidrocarburos en diversas regiones amazónicas**

En la lógica del punto anterior, el Proyecto de Ley incorpora 3 disposiciones complementarias finales que declaran de interés nacional y necesidad pública la ejecución de diversos proyectos vinculados con el aprovechamiento de recursos hidrocarburíferos y gas natural.

<p><i>Tercera.- Declaración de Interés Nacional y necesidad Pública</i> <i>Declárese de interés Nacional y Necesidad Pública la ejecución del Proyecto de Exploración y explotación del Lote 76 (...) considerando su trascendencia estratégica para el desarrollo económico y energético de la región de Puno y el país (sic).</i></p>
<p><i>Cuarto.- Declarar de Interés Nacional y necesidad Pública</i> <i>Declárese de interés Nacional y Necesidad Pública la promoción, desarrollo y ejecución de proyectos de masificación de gas natural en la Región de Madre de Dios, sean en todas sus modalidades ya sea mediante gaseoductos, plantas satélites de regasificación o cualquier otra tecnología que permita garantizar el acceso seguro, eficiente y sostenible al recurso energético en beneficio de la población (sic).</i></p>
<p><i>Quinto.- Declarar de Interés Nacional y necesidad Pública</i> <i>Declárese de interés Nacional y Necesidad Pública la promoción, desarrollo y ejecución de proyectos de Hidrocarburos y masificación de gas natural en las regiones de Ucayali, Pasco, Huánuco, San Martín y Loreto, en todas sus modalidades ya sea mediante gaseoductos, plantas satélites de regasificación o cualquier otra tecnología que permita garantizar el acceso seguro, eficiente y sostenible al recurso energético en beneficio de la población (sic).</i></p>

De acuerdo con el objetivo del Proyecto de Ley detallado en el artículo 1, la propuesta realiza cambios a la Ley de ANP para lograr un supuesto equilibrio entre el desarrollo energético y la conservación de estos espacios. Sin embargo, las disposiciones complementarias finales sorprenden al incorporar las 3 declaraciones de interés citadas.

Al respecto es preciso señalar que, la exposición de motivos no hace referencia alguna a estas medidas ni mucho menos sustenta la necesidad de su aprobación. Como se ha señalado en el punto anterior, las declaraciones de interés y/o necesidad pública sí tienen consecuencias directas y constituyen mandatos que debilitan la ejecución de medidas de protección ambiental.

Asimismo, estas declaraciones se generan sobre espacios geográficos que se superponen con territorios indígenas de nuestro país. Por ejemplo, el mencionado Lote 79 se ubica en la región de Madre de Dios y se superpone en parte con la Reserva Comunal Amarakaeri, ANP gestionada con pueblos indígenas, a pesar de ello se busca aprobar una medida legislativa con impacto sobre estos espacios sin una consulta previa.

<sup>20</sup> Mora, C; y, Jara, B (2021). ¿Las leyes declaratorias de interés nacional o necesidad pública de carreteras son solo declaratorias?, disponible en: <https://www.actualidadambiental.pe/opinion-las-leyes-declaratorias-de-interes-nacional-o-necesidad-publica-son-solo-declaratorias/>

De acuerdo con el artículo 7 del Convenio 169 OIT, los pueblos indígenas tienen derecho a decidir libremente sobre aquello que atañe su proceso de desarrollo, debiendo participar en la formulación y evaluación de planes y programas de desarrollo que puedan afectarles directamente. En el Perú, desde el año 2011 contamos con la Ley N 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, la cual pretende garantizar mecanismos que permitan llevar a cabo procesos de consulta que aseguren un consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas consultados.

Al respecto, llama la atención que la exposición de motivos del Proyecto de Ley bajo análisis no incluya un análisis sobre la necesidad de activar o no un mecanismo que permita consultar esta propuesta con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, más aún si se toma en cuenta que se busca ejecutar actividades en las que actualmente se encuentran muchas comunidades nativas.

Por otro lado, estas disposiciones implican un riesgo en el desarrollo de proyectos sostenibles en materia de hidrocarburos en nuestro país, ya que sin estudios técnicos, económicos ni sociales que justifiquen estas declaratorias, se están promoviendo proyectos que no solamente generan expectativas en la población de dichas regiones, sino que podrían ser incompatibles con las necesidades de nuestro país y sus capacidades.

- ***Se reducen los estándares de protección de las ANP flexibilizando las condiciones a considerar en la zonificación de estos espacios:***

El proyecto de ley bajo análisis propone la modificación del artículo 23, de manera que las zonas de aprovechamiento directo no sean solo espacios previstos para llevar a cabo la utilización directa de flora o fauna silvestre, sino también el aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables. Lo propio se pretende en las zonas de uso especial que actualmente se prevén como espacios ocupados por asentamientos humanos preexistentes al establecimiento del Área Natural Protegida, o en los que por situaciones especiales ocurre algún tipo de uso agrícola, pecuario, agrosilvopastoril u otras que implican la transformación del ecosistema original. En la misma línea, propone modificar la primera parte del artículo 27.

Ley de ANP	Proyecto de Ley
<p><b>Artículo 23.-</b> Independientemente de la categoría asignada, cada área deberá ser zonificada de acuerdo a sus requerimientos y objetivos, pudiendo tener zonas de protección estricta y acceso limitado, cuando así se requiera.</p> <p>Las Áreas Naturales Protegidas pueden contar con:</p> <p>(...)</p> <p>d. Zona de Aprovechamiento Directo (AD): Espacios previstos para llevar a cabo la utilización directa de flora o fauna silvestre, incluyendo la pesca, en las categorías de manejo que contemplan tales usos y según las condiciones especificadas para cada ANP. Se permiten actividades para la educación, investigación y recreación. Las Zonas de Aprovechamiento Directo sólo podrán ser establecidas en áreas clasificadas como de uso directo, de acuerdo al Art. 21 de la presente Ley.</p> <p>e. Zona de uso Especial (UE): Espacios ocupados por asentamientos humanos preexistentes al establecimiento del Área Natural Protegida, o en los que por situaciones especiales, ocurre algún tipo de uso agrícola, pecuario, agrosilvopastoril u otras actividades que implican la transformación del ecosistema original.</p>	<p><b>Artículo 23.-</b> Independientemente de la categoría asignada, cada área deberá ser zonificada de acuerdo a sus requerimientos y objetivos, pudiendo tener zonas de protección estricta y acceso limitado, cuando así se requiera.</p> <p>Las Áreas Naturales Protegidas pueden contar con:</p> <p>(...)</p> <p>d. Zona de Aprovechamiento Directo (AD): Espacios previstos para llevar a cabo la utilización directa de flora o fauna silvestre, incluyendo la pesca, <b>así como el aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables y no renovables</b>, en las categorías de manejo que contemplan tales usos y según las condiciones especificadas para cada ANP. Se permiten actividades para la educación, investigación y recreación. Las Zonas de Aprovechamiento Directo sólo podrán ser establecidas en áreas clasificadas como de uso directo, de acuerdo al Art. 21 de la presente Ley.</p> <p>e. Zona de uso Especial (UE): <b>Son los espacios: i)</b> ocupados por asentamientos humanos preexistentes al establecimiento del Área Natural Protegida, o <b>ii)</b> en los que por situaciones especiales, <b>se realiza</b> algún tipo de uso agrícola, pecuario, agrosilvopastoril u otras actividades que implican la transformación del ecosistema original, <b>como la actividad de hidrocarburos, entre otros.</b></p>
<p><b>Artículo 27.-</b> El aprovechamiento de recursos naturales en Áreas Naturales Protegidas sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro del área. El aprovechamiento de recursos no debe perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el área.</p>	<p><b>Artículo 27.-</b> El aprovechamiento de recursos naturales en Áreas Naturales Protegidas sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro del área. <b>En todos los casos se permite</b> el aprovechamiento de recursos <b>naturales renovables y no renovables</b>, garantizando el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el área.</p>

Un primer punto a considerar al respecto de esta propuesta de modificación es que, como cualquier propuesta legislativa, se requiere un alto nivel de motivación y argumentos técnicos

que expliquen la pertinencia y necesidad de la modificación que se plantea. Argumentación que, lamentablemente, no se encuentra en la exposición de motivos.”

El segundo punto a considerar al respecto de la modificación al artículo 23, es que las zonas de uso especial, como están definidas, son espacios habitados. En efecto, esta zonificación está prevista para casos como el de la Reserva Nacional Pacaya Samiria, donde en la actualidad habitan 34 comunidades nativas reconocidas. Por lo tanto, al modificar esta zonificación se afecta los derechos de estas y otras comunidades en su misma condición.

Por lo tanto, esta propuesta legislativa debe implicar la participación y consulta de los pueblos indígenas, y en este caso en específico, de las organizaciones que los representan toda vez que los efectos del Proyecto de Ley impactan en la protección de derechos fundamentales de este colectivo. Derechos como la vida, salud, la tierra y el territorio, el desarrollo y autogobierno, entre otros, reconocidos por el Convenio 169 OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la jurisprudencia nacional e internacional, podrían verse afectados de forma directa.

### **3.3 Sobre la teoría de derechos adquiridos y la propuesta del Proyecto de Ley de equiparar las áreas de promoción permanente y otras formas con estos derechos**

El Proyecto de Ley propone la modificación de los artículos 7, 20, 21 y 27 de la Ley de ANP con el objetivo de garantizar la (i) participación del MINEM en los procesos de creación; aprobación y modificación de los planes maestros de las áreas naturales protegidas que se superpongan con, entre otras, áreas de promoción; y (ii) protección de estos mismos espacios como si se trataran de derechos adquiridos.

En la propuesta legislativa se incurre en un grave error al intentar equiparar jurídicamente las áreas de promoción de los recursos hidrocarburíferos a los efectos que produce contar con un título habilitante en dicho sector, el mismo que sí debe generar derechos que deben ser salvaguardados durante los procesos de creación y gestión de las ANP. Esta homologación de categorías representa una amplificación injustificada de los mecanismos de promoción y asignación de derechos del sector hidrocarburífero que no solo resulta ilegal sino también desproporcionada en tanto las áreas de promoción son áreas con amplios niveles de incertidumbre sobre la presencia de hidrocarburos, responden a una delimitación geográfica en exceso amplia, y no ostentan titularidad alguna en determinado administrado por lo que deviene en imprecisa.

Este error consignado en el proyecto de ley coloca en condiciones de igualdad jurídica a los derechos adquiridos en relación a los derechos expectativos o a las medidas de promoción o fomento de la inversión privada, que al ser lo suficientemente abiertos y genéricos no podrían representar titularidad alguna y podrían representar una total restricción de acceso al territorio con fines de establecimiento de una ANP.

Asimismo, los derechos y titularidades se otorgan en el marco de la actividad de policía del Estado; mientras que, los procesos de promoción de la inversión privada se llevan a cabo en el marco de la actividad de fomento de la Administración.

Al respecto, es importante enfatizar que, de acuerdo con el artículo 5° de la Ley de ANP, el ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al

establecimiento del ANP deben hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas<sup>21</sup>. Es decir, aún en este escenario de seguridad jurídica a los privados, se establecen restricciones y condiciones amparadas en el interés público; por lo que, con menor razón, los procesos de promoción de la inversión privada constituyen oportunidades para limitar la correcta gestión y planificación de áreas que obedecen a un interés público mayor.

La legislación sobre ANP, respeta y reconoce los derechos preexistentes bajo el principio de seguridad jurídica, y en estricto respeto de los contratos para las actividades hidrocarburíferas. Al establecerse una ANP, el Estado no solo está salvaguardando el objetivo primario que es la protección del bien jurídico medio ambiente, que abarca la biodiversidad, ecosistemas, procesos naturales y especies, sino también el deber del respeto al ejercicio efectivo de otros derechos preexistentes, tales como el derecho de propiedad, posesión, o de derechos de aprovechamiento reales que existan previamente al establecimiento del ANP. Por lo tanto, debe quedar saldado que, sobre la base del marco legal sobre ANP, el Estado se encuentra obligado a garantizar las condiciones para que los usos y el ejercicio de los derechos adquiridos previamente en el área, se desarrollen en armonía con los decretos de creación, la categoría del área, la zonificación y su plan maestro.

En el artículo 54<sup>o</sup> de la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada<sup>22</sup> se establece, además, que el establecimiento no tiene efectos retroactivos ni afecta derechos adquiridos. En virtud de esta Ley<sup>23</sup>, el Estado tiene la obligación de garantizar la libre iniciativa y las inversiones privadas, efectuadas o por efectuarse, en todos los sectores de la actividad económica y en cualquiera de las formas empresariales o contractuales permitidas por la Constitución Política del Perú y las leyes. Es sobre este marco legal que se establecen derechos, garantías y obligaciones que son aplicables a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que sea titular de derechos y proyectos de inversión en la jurisdicción nacional, siendo estas normas de observancia obligatoria por parte de los organismos del Estado.

En ese sentido, el sistema legal peruano de ANP, constituye un sistema que respeta y asegura el ejercicio de los derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de las ANP, y que incorpora una serie de estándares y condiciones a dicho ejercicio, en virtud de los objetivos de creación y fines de estas. El único impedimento establecido en la Ley de ANP está referido estrictamente a los derechos posteriores al establecimiento de las ANP y a su

---

**21 Artículo 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.-**

El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos. Cualquier transferencia de derechos a terceros por parte de un poblador de un Área Natural Protegida, deberá ser previamente notificada a la Jefatura del Área. En caso de transferencia del derecho de propiedad, el Estado podrá ejercer el derecho de retracto conforme al Código Civil.

**22 Artículo 54 de la Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada.-**

La calidad de área natural protegida solamente puede otorgarse por Decreto Supremo que cumple con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Las áreas naturales protegidas pueden ser nacionales, regionales o locales, según el Gobierno que las administre, lo que será determinado en el Decreto de su creación. Las políticas de manejo de dichas áreas las fijará el Gobierno Nacional.

El establecimiento de áreas naturales protegidas no tiene efectos retroactivos ni afecta los derechos adquiridos con anterioridad a la creación de las mismas.

<sup>23</sup> Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada.

ejercicio. Caso contrario, de identificarse una restricción al ejercicio del derecho anterior al establecimiento del área protegida por parte del titular, el Estado cuenta con los mecanismos legales de compensación que deberá adoptar ante un daño o perjuicio ocasionado.

De acuerdo con la doctrina, los derechos adquiridos son entendidos como “(...) aquellos que han entrado en nuestro dominio, que hacen parte de él, y de los cuales ya no puede privarnos aquel de quien los tenemos”<sup>24</sup>. Asimismo, se sostiene que es necesario distinguir los derechos adquiridos de las facultades y expectativas entendiéndose las facultades como “(...) atribuciones genéricas para actuar de acuerdo con el Derecho y, en tanto tales, no son derechos y no pueden ser adquiridos”<sup>25</sup> mientras que las expectativas como “previsiones no protegidas jurídicamente de que yo pueda, eventualmente, llegar a tener tal bien o cosa (...) lo que tengo es una expectativa, no un derecho y, consiguientemente, no puedo adquirirlo”<sup>26</sup>.

Por su parte, el Tribunal Constitucional precisó que por derechos adquiridos debe entenderse a aquellos que han sido incorporados en el patrimonio jurídico de las personas, es decir aquellos que ya han entrado en el dominio de las personas<sup>27</sup>.

Estas condiciones que establece nuestro Tribunal no se reflejan ni en las áreas ni en los procesos de promoción a las que hace referencia la propuesta legislativa. Las áreas en promoción son aquellos espacios del territorio peruano sobre los que existe potencial hidrocarburífero para ser explorado y posteriormente explotado. Sobre estas áreas el Estado peruano, a través de PERUPETRO S.A. (en adelante, PERUPETRO) puede suscribir contratos de Licencia o de Servicios así como Convenios de Evaluación Técnica.

Los contratos de Licencia y de Servicios, de acuerdo con la Ley Orgánica de Hidrocarburos, Ley 26221, son las formas contractuales a través de las cuales el Estado peruano otorga a los particulares el derecho para explorar y explotar hidrocarburos en el territorio nacional<sup>28</sup>.

Por su parte, los Convenios de Evaluación Técnica son aquellos acuerdos suscritos entre PERUPETRO y terceros a través de los cuales estos últimos se comprometen a realizar

---

<sup>24</sup> Citado por Rubio Correo, Marcial. El Título Preliminar del Código Civil. Décima Edición. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Pag. 53.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Citado por Morales Luna, Félix F. La Reforma Constitucional y los Derechos Adquiridos. En Derecho y Sociedad Asociación Civil N° 23. Pág. 278.

<sup>28</sup> Artículo 10 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos

Las actividades de exploración y de explotación de Hidrocarburos podrán realizarse bajo las formas contractuales siguientes:

a) Contrato de Licencia, es el celebrado por PERUPETRO S.A. , con el Contratista y por el cual éste obtiene la autorización de explorar y explotar hidrocarburos en el área de Contrato; en mérito del cual PERUPETRO S.A. transfiere el derecho de propiedad de los Hidrocarburos extraídos al Contratista, quien debe pagar una regalía al Estado.

b) Contrato de Servicios, es el celebrado por PERUPETRO S.A. con el Contratista, para que éste ejercite el derecho de llevar a cabo actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el área de Contrato, recibiendo el Contratista una retribución en función a la Producción Fiscalizada de Hidrocarburos.

c) Otras modalidades de contratación autorizadas por el Ministerio de Energía y Minas.

ciertas actividades con la finalidad de analizar información geológica para poder confirmar el potencial hidrocarburífero de un área. Estos convenios no representan un derecho de los particulares para explorar y explotar, sino simplemente una autorización para hacer estudios. Sin embargo, en estos convenios las partes, es decir, PERUPETRO y el tercero pueden pactar un derecho de primera opción, por lo que en caso de cumplir con las obligaciones del Convenio de Evaluación Técnica, pueden negociar posteriormente un contrato de Licencia<sup>29</sup>.

En atención a lo anterior, podemos concluir lo siguiente:

- Las áreas en promoción permanentes son aquellas sobre las cuales existen indicios de que hay potencial hidrocarburífero a ser explorado y potencialmente explotado.
- Las áreas de promoción son lanzadas en el marco de la actividad de fomento del Estado; en el marco de esta actividad, la administración pública no asigna derechos sino que propone desarrollar el potencial de aprovechamiento de un área. Sin embargo, el potencial de un uso de un área o territorio no puede ser asignado a un titular en específico, así como no puede imponerse sobre el potencial de conservación de un espacio. Los esfuerzos y metas de conservación nacional también son de interés público.
- Los Convenios de Evaluación Técnica son aquellos acuerdos entre PERUPETRO y terceros para poder obtener mayor información respecto de un área y el potencial hidrocarburífero que tiene. Estas modalidades de contratación no otorgan un derecho al particular para explorar y explotar, solo le otorgan una autorización para realizar estudios, así como un derecho preferente para que en un futuro bajo el cumplimiento de ciertas condiciones se pueda contratar. Estas condiciones incluyen exigencias técnicas, legales, contractuales, ambientales y sociales; de manera que incluye una vez asignado un derecho o título, este se habilitará una vez se cumplan determinadas condiciones.
- Las únicas formas contractuales que otorgan un derecho preexistente de aprovechamiento de recursos naturales son los contratos de Licencia o de Servicios de acuerdo a lo estipulado por la Ley Orgánica de Hidrocarburos.

En ese sentido, las modificaciones que se proponen hacer a la Ley de ANP para poder incluir la participación del MINEM con una opinión técnica favorable en la gestión de ANP incluso en los supuestos de áreas en promoción es equiparar un supuesto en el que potencialmente puede haber un derecho otorgado con un supuesto en el que realmente hay un derecho otorgado.

En atención a lo anterior, respecto a las propuestas de modificación de los artículos antes mencionados, consideramos lo siguiente:

- Respecto del artículo 7° consideramos que **no se debe colocar la palabra “salvo”** dado que tiene una connotación excluyente y entendemos que no es el sentido de lo propuesto, dado que el MINAM siempre debe refrendar los Decretos Supremos.

---

29

[https://www.perupetro.com.pe/wps/portal/corporativo/PerupetroSite/negociacion%20y%20contratacion/convenios%20de%20evaluaci%C3%B3n%20t%C3%A9cnica!/ut/p/z1/pZLBDolwDIYfaRXGxKMJyCBBmRmCvRhOZomiB-Pz6whX\\_pnY25Lvy992FSx6wePwdfh5R7jcPu-z6wu-yiXWstVVTR1SkbarLJ1WliTiG4CaKG2JHjRJ9vEs78AmEqBPz1kCvv5Cfm0oTX0pwDgt5HE-R5q3B70fYNof3mCfQ\\_8s38P8C\\_DwDG59EJDiGMZjBxEqD8DaEptA5FHFUA2EnxvLdz9eRKV34AmNp8Lq!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://www.perupetro.com.pe/wps/portal/corporativo/PerupetroSite/negociacion%20y%20contratacion/convenios%20de%20evaluaci%C3%B3n%20t%C3%A9cnica!/ut/p/z1/pZLBDolwDIYfaRXGxKMJyCBBmRmCvRhOZomiB-Pz6whX_pnY25Lvy992FSx6wePwdfh5R7jcPu-z6wu-yiXWstVVTR1SkbarLJ1WliTiG4CaKG2JHjRJ9vEs78AmEqBPz1kCvv5Cfm0oTX0pwDgt5HE-R5q3B70fYNof3mCfQ_8s38P8C_DwDG59EJDiGMZjBxEqD8DaEptA5FHFUA2EnxvLdz9eRKV34AmNp8Lq!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

Por otro lado, debe tomarse en cuenta que incluir al MINEM como ministerio que refrenda un decreto supremo de creación de ANP que incluyan áreas donde puede haber presencia o posible aprovechamiento de recursos hidrocarburíferos es colocar una presión sobre gran parte del territorio nacional, reduciendo procesos técnicos (como lo es el establecimiento de ANP) a procesos politizados. La creación de ANP es reconocida internacionalmente como una herramienta de conservación importante, por lo que establecer medidas de este tipo no se condice con la postura del Estado Peruano (incluyendo sus 3 poderes) de dar cumplimiento a metas de conservación internacionales, como por ejemplo el Convenio de Diversidad Biológica.

En ese sentido, rechazamos enfáticamente el intento de equiparar las áreas de promoción permanente u otras, con áreas que ya cuentan con derechos otorgados mediante los respectivos dispositivos legales reconocidos en la Ley Orgánica de Hidrocarburos, como lo son los Contratos de Licencia y de Servicios.

Por ende, somos de la opinión que solo en caso de derechos adquiridos debería haber un refrendo del sector correspondiente.

Así, en caso su Despacho acepte esta modificación, proponemos que se modifique el texto y se agregue la referencia subrayada, conforme con los siguientes términos:

**Artículo 7.-** *La creación de Áreas Naturales Protegidas del SINANPE y de las Áreas de Conservación Regional se realiza por Decreto Supremo, aprobado en Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Ambiente. Asimismo, en los siguientes casos, los decretos supremos de creación también deberán ser refrendados por las siguientes autoridades debido a la naturaleza de las áreas:*

i) *Por el Ministerio de la Producción cuando la creación de áreas de protección de ecosistemas marinos o que incluyan aguas continentales donde sea posible el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos.*

ii) *Por el Ministerio de Energía y Minas cuando incluya áreas donde haya derechos adquiridos para la ejecución de actividades de hidrocarburos.*

*Los referidos establecimientos se realizan respetando los objetivos de creación de las áreas de manera que se respetará la zonificación, los instrumentos de gestión y planificación correspondientes, así como aquellos otros documentos sub-sectoriales que aseguren el uso sostenible de los recursos naturales, y en todos los casos la constatación efectiva de la configuración de derechos adquiridos; de manera que vía reglamentaria el Ministerio del Ambiente con el Servicio Nacional de áreas Naturales protegidas por el Estado definirán los supuestos para la configuración de derechos adquiridos de actividades de aprovechamiento en áreas naturales protegidas.*

- En cuanto a la propuesta de modificación del artículo 20°, manifestamos nuestra opinión en contra considerando que nuevamente hay un intento de politización de un proceso que tiene por finalidad organizar las actividades dentro de un ANP para dar respuesta a su objetivo de creación: conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico. . En ese sentido, los planes maestros son un instrumento de gestión que responden a la naturaleza y objetivos de creación de las ANP, los objetivos de conservación o mantenimiento de las mismas, los valores de biodiversidad que albergan, el estado de

conservación; de manera que los usos permitidos o restringidos en la misma no deben estar relacionados a su potencial extractivista sino a las prioridades de recuperación, mantenimiento, protección y conservación que exige el área. Dada la naturaleza participativa del proceso de planificación, el MINEM podrá participar del proceso en igualdad de condiciones que otros actores relevantes en el ámbito del área.

- Sobre la propuesta de modificación del artículo 21°, se propone de forma categórica su eliminación dado que distorsiona por completo la finalidad de que un ANP sea categorizada como de uso indirecto. La categorización de un ANP como un área de uso indirecto tiene su razón de ser en la necesidad de establecer mayores restricciones a las áreas naturales protegidas debido al estado de conservación o degradación de la biodiversidad en las que se encuentre.

Los objetivos de conservación no pueden ser relegados por la potencialidad extractivista de un territorio, los recursos naturales no solo pueden valorarse por su finalidad productiva sino que también son un activo económico vinculado a la gestión de problemas tales como la seguridad hídrica, los desafíos climáticos, la seguridad alimentaria, la captura de carbono, la prevención de la deforestación, la erradicación de economías ilegales, y la provisión de servicios ecosistémicos vinculados a la satisfacción de derechos humanos, en especial de nuestros pueblos indígenas y comunidades pesqueras.

Adicionalmente, condicionar la categorización de un área en términos fácticos (debido a que se modifica los usos permitidos y restricciones) mediante la declaratoria de necesidad pública o interés nacional resulta en exceso abierto debido a que en nuestro país dicha categoría ha sido utilizada indistintamente para priorizar proyectos de inversión sin sustento técnico ni justificar la brecha de inversión o brecha social a ser atendida. Ha sido el Tribunal Constitucional quien en mejor medida ha atendido este tema, pero, otra vez desde una construcción jurisprudencial – reactiva, no habiendo regulación previa.

- Respecto a la propuesta de modificación del artículo 27, cabe señalar que, el principal objetivo del Estado al establecer un ANP, es el de conservar la biodiversidad y salvaguardar el Patrimonio Natural del país, específicamente a través de estos espacios legalmente establecidos y delimitados, bajo el mandato constitucional establecido en su artículo 68. Por lo tanto, al ser espacios naturales con características únicas y excepcionales, deben ser gestionados bajo ciertos criterios técnicos que aseguren que los usos presentes sean acordes con la condición del área, por cuanto el espíritu de este artículo es el de compatibilizar los usos presentes en dichos espacios de acuerdo con la categoría, zonificación e instrumento de gestión del ANP.

Es preciso señalar que, el Estado debe establecer, con carácter no exclusivo, las condiciones de uso, en base a una negociación y coordinación con los sectores competentes. Para el caso concreto del sector hidrocarburos, el SERNANP debe establecer las coordinaciones con PERUPETRO sobre la base de los contratos celebrados, para efectos de establecer las condiciones de uso, así como determinar las limitaciones o restricciones en el Plan Maestro del ANP.

Finalmente, no se debe perder de vista que la actual Ley de ANP y su Reglamento no se oponen al aprovechamiento de recursos naturales dentro de estos espacios de conservación, por el contrario, se reconoce la posibilidad de continuar realizando dichas actividades

(numeral 115.2 del artículo 115 del Reglamento: escenario de derechos preexistentes<sup>30</sup>) o de realizarlas a través de un nuevo derecho (artículo 116 del Reglamento: escenario de otorgamiento de derechos sobre recursos no renovables<sup>31</sup>). Lo que hacen la Ley de ANP y su Reglamento para garantizar su finalidad que es la conservación de la biodiversidad y otros valores asociados, es establecer condiciones que responden a razones técnicas, como por ejemplo, no otorgar nuevos derechos de aprovechamiento de recursos naturales sobre áreas de uso indirecto considerando su carácter de intangibilidad, así como establecer una zonificación que establece diferentes condiciones de aprovechamiento o no, de acuerdo al estado de conservación y mantenimiento de las áreas, según corresponda.

#### **IV. De la necesidad de incorporar mejoras normativas**

Desde la SPDA hemos acompañado los procesos de establecimiento de diversas áreas naturales protegidas y participamos en la gestión de algunas, por lo que nuestro expertise en la materia nos ha permitido identificar algunas oportunidades de mejora en la legislación de áreas naturales protegidas que permitiría otorgar mayor seguridad jurídica a los titulares.

##### **1. Modificación del artículo 5 de la Ley de ANP con la finalidad de elevar el nivel de seguridad jurídica de los titulares que ejercen derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de un área natural protegida**

Sobre el particular, hemos podido identificar que existen 2 preocupaciones en torno a este artículo:

- No hay una referencia expresa al respeto de los derechos adquiridos.
- No se establece cuáles podrían ser las “limitaciones” al ejercicio de dichos derechos.

---

##### **<sup>30</sup> Numeral 115.2 del artículo 115 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Decreto Supremo 038-2001-AG**

115.2 El aprovechamiento de recursos naturales no renovables es incompatible con las Áreas Naturales Protegidas de uso indirecto; salvo cuando existan derechos adquiridos establecidos por la legislación de la materia previos a la creación del Área.

##### **<sup>31</sup> Artículo 116 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Decreto Supremo 038-2001-AG**

##### **Artículo 116.- Emisión de Compatibilidad y de Opinión Técnica Previa Favorable**

El presente artículo regula la emisión de la Compatibilidad y de la Opinión Técnica Previa Favorable por parte del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, 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 y/o a la habilitación de infraestructura en las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y/o en sus Zonas de Amortiguamiento, y en las Áreas de Conservación Regional.

(...)

En atención a ello, se propone la siguiente modificación:

*Artículo 5.- El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida será respetado por la sociedad civil y por las autoridades, y debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. El ente rector del SINANPE, en el marco de sus competencias, evaluará la necesidad de establecer condiciones para el ejercicio de dichos derechos. La necesidad de imponer condiciones al ejercicio de dichos derechos deberá justificarse técnicamente. Dependiendo del tipo de derecho, las nuevas condiciones deberán establecerse, según corresponda, dentro de los títulos habilitantes y/o instrumentos de gestión ambiental y/o el instrumento sub-sectorial respectivo que asegure el uso sostenible de los recursos naturales materia de aprovechamiento, u otro que haga sus veces. Posteriormente, ello deberá reflejarse en el Plan Maestro del área natural protegida.*

*Cualquier transferencia de derechos a terceros por parte de un poblador de un Área Natural Protegida, deberá ser previamente notificada a la Jefatura del Área. En caso de transferencia del derecho de propiedad, el Estado podrá ejercer el derecho de retracto conforme al Código Civil.*

Las modificaciones incorporadas permiten lo siguiente:

- El respeto por los derechos adquiridos no estaba expresamente presente en la redacción del artículo por lo que su inclusión es necesaria para que exista una interpretación literal del artículo y tanto particulares como autoridades administrativas y judiciales entiendan que el ejercicio de dichos derechos debe ser respetado.
- La referencia a la “imposición de limitaciones” ha sido interpretada por algunas autoridades judiciales como la nulidad de contratos o la suspensión de actividades, por lo que es más apropiado hacer referencia al establecimiento de condiciones que permitan tanto la continuidad del ejercicio de derechos adquiridos sin comprometer la consecución de los objetivos de conservación.
- El establecimiento de condiciones siempre debe partir de una justificación técnica que refleje que el ejercicio del derecho en dicho momento amenaza a los objetivos de conservación, por lo que es necesario que se realice de otra forma.
- Las nuevas condiciones deben estar plasmadas en títulos habilitantes o en instrumentos de gestión ambiental, o en cualquier otro instrumento sub-sectorial que asegure el uso sostenible de los recursos naturales. Para el caso de las actividades de hidrocarburos, por ejemplo, el temor que han manifestado los titulares es que se establezcan condiciones dentro del Plan Maestro, que es un instrumento de gestión aprobado por SERNANP, cuando legalmente cualquier modificación a las actividades debería plasmarse en los instrumentos de gestión ambiental y/o en el respectivo contrato, cuando corresponda.

## **2. Modificación del artículo 23 de la Ley de ANP para agregar una referencia expresa a la Zona de Aprovechamiento Directo las actividades extractivas**

Como se ha precisado en párrafos anteriores, se pretende hacer una modificación de la Zona de Uso Especial para incluir a las actividades de hidrocarburos en dichos espacios, sin

embargo, como se ha explicado ello es técnicamente incorrecto. No obstante, se podría incluir dentro de la definición de las zonas de aprovechamiento directo la referencia a dichas actividades, por lo que se propone su modificación en dichos términos.

*d. Zona de Aprovechamiento Directo (AD): Espacios previstos para llevar a cabo la utilización directa de flora o fauna silvestre, incluyendo la pesca, minería, hidrocarburos y electricidad, en las categorías de manejo que contemplan tales usos y según las condiciones especificadas para cada ANP. Se permiten actividades para la educación, investigación y recreación. Las Zonas de Aprovechamiento Directo sólo podrán ser establecidas en áreas clasificadas como de uso directo, de acuerdo al Art. 21 de la presente Ley.*

### **3. Modificación del artículo 27 de la Ley de ANP para eliminar la referencia de que el aprovechamiento de recursos naturales debe ser compatible con lo establecido en el Plan Maestro**

Como hemos indicado en párrafos anteriores, el Plan Maestro es un instrumento de gestión de las ANP aprobado por el SERNANP, que en principio no debe determinar cómo se realiza el aprovechamiento de los recursos naturales porque ello le corresponde a los títulos habilitantes o en su defecto a los instrumentos de gestión ambiental u otro instrumento sub-sectorial que asegure el uso sostenible de los recursos naturales. En tal sentido, es conveniente una modificación del artículo 27 de manera que no se supedita la continuidad de actividades a la aprobación del Plan Maestro, como ha sucedido en algunos casos (caso Cordillera Escalera). Así, los Planes Maestros deben contemplar las modificaciones que se encuentren en los instrumentos antes mencionados.

*Artículo 27.- El aprovechamiento de recursos naturales en Áreas Naturales Protegidas sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, la zonificación del área. El aprovechamiento de recursos no debe perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el área.*

*En el caso de los derechos preexistentes al establecimiento del área natural protegida, estos se ejercen conforme lo establece el artículo 5 de la presente Ley.*

### **4. Modificación del artículo 28 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas para precisar que la opinión del SERNANP corresponde en el otorgamiento de compatibilidad o la opinión técnica favorable ante la emisión de un instrumento de gestión ambiental**

Al igual que el artículo 27 el artículo 28 hace una referencia expresa a que las solicitudes para aprovechar recursos naturales al interior de las áreas naturales protegidas requerirían de la opinión favorable del SERNANP, lo cual puede ser interpretado que para la aprobación de un contrato de Licencia o de Servicios, por ejemplo, se requiere de la aprobación de SERNANP, lo cual es erróneo. Así, SERNANP sí tiene una participación a través de la emisión de compatibilidad o de la opinión previa favorable, lo cual debería quedar claro dentro de la Ley, a pesar de que el Reglamento en su artículo 116 lo regule de esa forma.

En tal sentido, se propone la siguiente modificación:

*Artículo 28.- Las solicitudes para aprovechar recursos naturales al interior de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE y de las Áreas de Conservación Regionales, se tramitarán*

ante la autoridad sectorial competente y sólo podrán ser resueltas favorablemente si se cumplen las condiciones del artículo anterior. La autoridad del SINANPE deberá emitir una opinión técnica previa vinculante ya sea a través de la emisión de compatibilidad o de la opinión técnica previa favorable, conforme se establece en el Reglamento de la presente Ley.

**5. Sobre la modificación del artículo 19 de la Ley de ANP y la ausencia de un reglamento de participación ciudadana para el establecimiento de ANP**

El proyecto de ley pretende modificar el artículo 19 de la Ley de ANP conforme a lo siguiente:

Artículo 19	Proyecto de Ley
<p><b>Artículo 19.-</b> Los lineamientos de política y planeación estratégica de las Áreas Naturales Protegidas en su conjunto, serán definidos en un documento denominado "Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas". El Plan Director será elaborado y revisado bajo un amplio proceso participativo y deberá contener, cuando menos, el marco conceptual para la constitución y operación a largo plazo de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE, Áreas de Conservación Regionales y Áreas de Conservación Privadas; así como analizar los tipos de hábitat del Sistema y las medidas para conservar y completar la cobertura ecológica requerida.</p>	<p><b>Artículo 19.-</b> Los lineamientos de política y planeación estratégica de las Áreas Naturales Protegidas en su conjunto, serán definidos en un documento denominado "Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas". El Plan Director será elaborado y revisado bajo un amplio proceso participativo, <b>en el cual participan necesariamente los representantes de todos los sectores interesados</b>, y deberá contener, cuando menos, el marco conceptual para la constitución y operación a largo plazo de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE, Áreas de Conservación Regionales y Áreas de Conservación Privadas; así como analizar los tipos de hábitat del Sistema y las medidas para conservar y completar la cobertura ecológica requerida.</p>

Respecto de esta modificación, entendemos el ánimo de buscar incluir a quienes pueden tener interés en la gestión de un ANP, por lo que se busca precisar que debe haber una participación en el Plan Director de ANP. No obstante, consideramos necesario que se usen términos que involucren al Estado, sector privado, academia, ciudadanía, y organizaciones de la sociedad civil. Así, consideramos que se debe incluir la siguiente modificación:

**Artículo 19.-** Los lineamientos de política y planeación estratégica de las Áreas Naturales Protegidas en su conjunto, serán definidos en un documento denominado "Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas". El Plan Director será elaborado y revisado bajo un amplio proceso participativo, **en el cual se promueve y garantiza la participación efectiva de la ciudadanía, Estado, sector privado, academia y organizaciones de la sociedad civil**, y deberá contener, cuando menos, el marco conceptual para la constitución y operación a largo plazo de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE, Áreas de Conservación Regionales y Áreas de Conservación Privadas; así como analizar los tipos de hábitat del Sistema y las medidas para conservar y completar la cobertura ecológica requerida.

Asimismo, tomamos la oportunidad para resaltar una carencia que aún se tiene respecto al establecimiento de ANP y su gestión, que es la ausencia de un reglamento de participación ciudadana. A la fecha se cuentan con dispositivos infralegales como por ejemplo, la Resolución Presidencial 324-2014-SERNANP, la cual contiene disposiciones a ser aplicadas a la "etapa de consulta" del procedimiento de establecimiento de un ANP, sin embargo, dichas

disposiciones no se encuentran alineadas a los estándares que hoy existen en dicha materia, al no incorporar principios importantes como el de interculturalidad y género, o al no establecer mecanismos de participación ciudadana que permitan la presentación de aportes y sugerencias al proceso. En tal sentido, consideramos que se debería incluir una disposición que ordene la aprobación de dicho instrumento normativo.

## **V. Conclusiones y sugerencias**

Desde la SPDA consideramos que, este proyecto de ley es inconstitucional y debe ser archivado ya que constituye un retroceso para la institucionalidad ambiental de nuestro país, una vulneración al derecho humano a un ambiente sano y equilibrado, cumplir con los Tratados Internacionales en la materia y las obligaciones impuestas al Estado en nuestra Carta Magna, esta debería ser observada por el MINAM. Decimos ello ya que:

- Al disminuir los estándares de protección dentro de las ANP, el Estado estaría incumplimiento con la obligación impuesta por el artículo 68 de la Constitución, esto significa una vulneración directa al derecho humano al medio ambiente sano y equilibrado.
- Disminuir los estándares para modificar una ANP; relativizar la intangibilidad de las áreas de uso indirecto y modificar la zonificación de uso especial constituyen retrocesos en materia de derechos humanos que, a su vez, vulneran el ya ampliamente reconocido principio de no regresividad.
- Asimismo, estas modificaciones pueden afectar los derechos de los pueblos indígenas, principalmente aquellos cuyos territorios se encuentran superpuestos con zonas de uso especial, por lo que, de seguir adelante con esta modificación, resulta indispensable llevar a cabo un proceso de consulta previa a la luz de nuestra legislación y el Convenio 169 de la OIT.
- Finalmente, las áreas de promoción no constituyen derechos adquiridos, por lo que no corresponde que el MINEM participe en los procesos de creación, aprobación y modificación de s donde no existen situaciones jurídicas activas que se regulan dentro de sus competencias.

Sin perjuicio de lo anterior, la SPDA considera indispensable mejorar los mecanismos de articulación interinstitucional y aplicar las siguientes estrategias para continuar con el desarrollo de actividades económicas sostenibles:

Por lo expuesto anteriormente, recomendamos que el Proyecto de Ley bajo análisis sea archivado por las comisiones respectivas del Congreso de la República.

**Programa de Biodiversidad y Pueblos Indígenas**  
**Programa de Política y Gobernanza Ambiental**

**Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA**



**SPDA**

[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)

(511) 612 4700

[info@spda.org.pe](mailto:info@spda.org.pe)

Prolongación Arenales 437,  
San Isidro, Lima - Perú