

Áreas Naturales Protegidas: los efectos jurídicos de su establecimiento sobre predios de propiedad privada

Bruno Monteferrí Siles*

La propiedad privada y la propiedad del Estado son conceptos jurídicos que se redefinen a lo largo de la historia de los sistemas jurídicos, por ello, su aplicación encuentra límites muy variados en cada campo del derecho.

El presente trabajo nos introduce a la regulación nacional de las Áreas Naturales Protegidas, a partir de lo cual realiza un agudo análisis sobre el régimen de la propiedad privada en Áreas Naturales Protegidas, con un especial énfasis en los mecanismos previstos para imponer condiciones y limitaciones al ejercicio de este derecho.

INTRODUCCIÓN

¿Qué tienen en común Machu Picchu, el Manu, las cuencas de los ríos Pacaya y Samiria, los Bosques de Pómac, las Lomas de Lachay, los Pantanos de Villa y el nevado Huascarán? Que todos estos sitios poseen riquezas biológicas, culturales o paisajísticas que el Estado considera importante proteger y por ello, las ha declarado como áreas naturales protegidas (en adelante ANP o áreas protegidas). Ahora bien, no todas las ANP son iguales.

Las razones que justifican el establecimiento de un ANP son diversas. Algunas conservan ecosistemas únicos como los glaciares, mientras otras protegen especies amenazadas o en peligro de extinción como el lobo de río, el otorongo o la pava aliblanca. Tenemos también aquellas que protegen sitios de importancia histórica y cultural como Machu Picchu y las que permiten proteger formaciones geológicas únicas como el bosque de piedras del Santuario Nacional de Huallay. Asimismo, contamos con ANP como la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cocha que permite conservar paisajes espectaculares como las caídas de agua y lagunas cristalinas de Huanacaya en la sierra de Lima. También contamos con ANP ubicadas en cabeceras de cuenca que contribuyen a la provisión de agua limpia a las poblaciones vecinas y evitan desastres naturales como en el caso del Parque Nacional Yanachaga Chemillén en la selva central. Hay algunas como el Parque Nacional Alto Purús cuya extensión supera las 2.5 millones de hectáreas (aproximadamente cinco veces el tamaño de Dinamarca) y otras que no suman 300 hectáreas, como el Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa.

Debido a que las ANP buscan proteger muestras representativas de la diversidad biológica, contamos con áreas protegidas en el mar, en la costa, en la sierra y en la selva. Los factores sociales, culturales y económicos alrededor de cada ANP también difieren entre una y otra. Así tenemos ANP con gente en su interior y otras muy aisladas, en las cuales son pocos los pobladores que interactúan con ellas. Consecuentemente, existen ANP muy amenazadas por actividades ilegales y en las cuales es difícil regular el acceso, como la Reserva Nacional Pacaya Samiria y otras como la Reserva Nacional Lachay en donde es más fácil realizar actividades de control y vigilancia.

En el Perú tenemos 77 áreas naturales protegidas que ocupan más de 14% del territorio nacional. Al abarcar una extensión de territorio tan grande es comprensible que las ANP se hayan establecido sobre predios de propiedad privada. Diversas dudas e interrogantes surgen en relación a las limitaciones de uso que se imponen al ejercicio del derecho de propiedad con el establecimiento de un ANP. ¿El Estado expropia los predios privados ubicados dentro de ANP? ¿Qué tipo de limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad puede acarrear el establecimiento de un área natural protegida? ¿A través de qué mecanismos se pueden establecer restricciones de uso al ejercicio del derecho? ¿Desde cuándo son aplicables? ¿Cómo se inscriben las cargas y en dónde?

El presente artículo analiza cómo nuestra legislación ha regulado el ejercicio de los derechos de propiedad previamente adquiridos sobre predios ubicados dentro de ANP de nivel nacional. Para ello, se expli-

* Asesor legal del Programa de Conservación de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Agradecimientos especiales a Simy Benzaquén y Jose Luis Capella, del Programa de Conservación de la SPDA, por los comentarios y aportes para la elaboración del presente artículo.

can brevemente los aspectos legales y conceptuales más relevantes respecto a las ANP. Asimismo, se describen los distintos mecanismos que permiten establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad y se reflexiona en torno a su operatividad y eficacia.

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES BÁSICAS SOBRE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Las primeras ANP que se establecieron en el Perú y en otros países del mundo¹ estuvieron vinculadas a la protección del paisaje y a preservar áreas con fines de recreación, incluidas las actividades de caza y pesca. La Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, conocida también como la Convención de Washington, fue el primer acuerdo internacional que estableció disposiciones en torno a las áreas protegidas. El Perú ratificó dicho acuerdo hace más de seis décadas, en 1941, durante el primer gobierno de Manuel Prado Ugarteche.

Fue a partir de esta Convención que el Perú asumió el compromiso de proteger y conservar en su medio ambiente natural a ejemplares de todas las especies y géneros de su flora y fauna indígenas para evitar su extinción. Las partes manifestaron su deseo de conservar y proteger los paisajes de incomparable belleza, las formaciones ecológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico. Asimismo acordaron, establecer áreas protegidas tales como Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas de Regiones Vírgenes. Como menciona Solano (2005), esta convención sirvió como marco legal y político para que el Perú empiece a establecer Parques y Reservas Nacionales, aunque de una manera bastante desorganizada y aislada durante los primeros años.

Entre 1941 y la actualidad, hubo diversos hitos a nivel internacional que centraron la atención de la comunidad internacional sobre la importancia de conservar el medio ambiente y que reconocieron el aporte de las ANP en este complejo reto. El Informe de la Comisión Brundtland de 1981, emanado de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Organización de Naciones Unidas – ONU planteó por primera vez el concepto de desarrollo sostenible modificando considerablemente los paradigmas en los cuales se sustentaba el desarrollo y también la conservación.

Si bien se han firmado diversos acuerdos internacionales relacionados a las ANP, el hito más importante fue el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de 1992, el primer tratado global vinculante que trata específicamente lo relacionado a la diversidad biológica. El Convenio reafirma la soberanía de cada país con respecto a sus recursos biológicos al precisar que cada Estado es responsable de la conservación de su diversidad biológica y del aprovechamiento sostenible de sus componentes. Asimismo, establece disposiciones orientadas a la conservación in-situ de la diversidad biológica (expresada por la diversidad de genes, especies y ecosistemas), a través de herramientas como las ANP.

En lo que respecta a las ANP, el artículo 8° del CDB establece que cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

- a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- b) Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- c) Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible;
- d) Promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales;
- e) Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas;
- f) Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación;
- m) Cooperará en el suministro de apoyo financiero y de otra naturaleza para la conservación in situ a que se refieren los apartados a) a l) de este artículo, particularmente a países en desarrollo.

1 Solano (2005) menciona que: «El primer Parque Nacional en el mundo se declaró en 1871, en San Francisco, USA, el Parque Nacional de Yellowstone. A los seis años de establecido Yellowstone, en Australia se establecía el Royal National Park, diez años más tarde se establecían más parques en Canadá y Nueva Zelandia. Seguirían los parques europeos a partir de 1910, con la declaración del primer Parque Nacional en Suiza. En sudamérica, Argentina y Chile establecieron sus primeros parques nacionales entre la década de los 20 y los 30 del siglo pasado». En España las primeras normas que protegen espacios naturales son la Ley de Parques Nacionales del 7 de diciembre de 1916 y el Real Decreto de 23 de febrero de 1917 que aprueba su Reglamento.

Con el Convenio de Diversidad Biológica se consolida un consenso internacional referido a que la conservación de la diversidad biológica es el elemento principal que justifica el establecimiento de un ANP. En este sentido, la legislación vigente² las define como: «Los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país».

De un tiempo a esta parte contamos con un Sistema de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) que ha crecido significativamente en las últimas décadas. Actualmente, este se encuentra conformado por 63 ANP de nivel nacional, de nueve categorías distintas, que cubren más de 18 millones de hectáreas y que son complementadas por las áreas de conservación regional (3) y las áreas de conservación privada (11). En total suman 77 áreas naturales protegidas sobre una superficie que supera el 14% del territorio nacional.

La administración del SINANPE, le correspondía a la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas (IANP) del INRENA³. Con el reciente Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales se aprobó la fusión de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA en el Ministerio del Ambiente. La norma otorga un plazo de 90 días para la ejecución de la fusión. Asimismo, crea el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) como organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio del Ambiente. Este adquiere la condición de ente rector del Sistema de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. Finalmente, dispone que toda referencia hecha al INRENA o a la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas o a las competencias, funciones y atribuciones respecto a la materia de ANP, una vez culminado el proceso de fusión se entenderá como efectuada al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP.

2. LA RELACIÓN ENTRE LAS ANP Y EL DERECHO DE PROPIEDAD

La regulación de los efectos jurídicos que acarrea el establecimiento de un ANP sobre los derechos de propiedad preexistentes ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, según las concepciones ideológicas de los distintos gobiernos y los paradigmas de la conservación. Hace varias décadas atrás, las ANP

se gestionaban bajo el paradigma de «áreas sin gente» y por ello, se promovía el desalojo de los pobladores asentados dentro de las áreas protegidas. Se consideraba que las poblaciones locales representaban una amenaza –sino la mayor- para las ANP. Poco a poco, este paradigma ha ido resquebrajándose y actualmente existe un consenso relacionado a que es necesario integrar a los actores locales en la gestión de las ANP y que se deben respetar los derechos previamente adquiridos⁴.

Una de las primeras normas que reguló la relación entre las ANP y los derechos de propiedad preexistentes fue el Decreto Legislativo N° 613⁵, más conocido como el Código del Medio Ambiente. El Código del Medio Ambiente fue aprobado dos meses después de haber asumido Alberto Fujimori la Presidencia de la República, en septiembre de 1990. Esta norma incluyó en su capítulo décimo una sección dedicada exclusivamente a las ANP, donde empezaron a sentarse las primeras bases conceptuales para temas tan importantes como una nueva definición de áreas naturales protegidas, una enumeración de sus objetivos, y la relación entre los derechos de propiedad y las ANP.

Al respecto, el artículo 53° del Código estableció que:

«El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de las áreas naturales protegidas, 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.

«El establecimiento de ANP puede implicar la imposición unilateral por el Estado de una serie de limitaciones de uso y restricciones con la finalidad que las actividades que se desarrollen en su interior no contravengan los objetivos para las cuales fueron creadas»

2 Artículo 1° de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas publicada el 04 de julio de 1997.

3 Las siglas corresponden al Instituto Nacional de Recursos Naturales.

4 No obstante, como se verá más adelante existen diversas disposiciones en la legislación de ANP como la primera opción de compra, el derecho de retracto, que tienen la intención de consolidar la titularidad de predios para el Estado dentro de ANP.

5 Publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 8 de septiembre de 1990.

Podrán expropiarse aquellos derechos cuyo ejercicio sea contrario a los fines y objetivos de las áreas naturales protegidas. Igualmente, pueden ser resueltos los contratos celebrados con el Estado cuya ejecución perjudique o ponga en peligro la protección o conservación de las áreas naturales protegidas. En este último supuesto, el Estado considerará una indemnización justipreciada que resarza las mejoras y otras inversiones que no puedan ser recuperadas por el afectado».

Un año después, la décimo séptima disposición final del Decreto Legislativo N° 708⁶ derogaría el segundo párrafo del artículo 53°. Asimismo, a través del artículo 47° del Decreto Legislativo comentado se precisarían los alcances del artículo 53° del Código al establecer que para garantizar un entorno adecuado de estabilidad a la inversión minera, el establecimiento de ANP no afectará el ejercicio de derechos otorgados con anterioridad a las mismas⁷. Es decir, se derogó el enunciado que permitía expropiar predios de propiedad privada y se precisó que el establecimiento de ANP no tiene efectos retroactivos ni afecta los derechos adquiridos con anterioridad a la creación de las mismas. Por otro lado, el artículo 54° del Código del Medio Ambiente reconoció los derechos de propiedad anteriores al establecimiento de las áreas, en especial de las comunidades nativas y campesinas.

Luego, la Constitución Política de 1993 colocaría, por primera vez en la historia del Perú, a las ANP y la diversidad biológica a nivel constitucional. En efecto el artículo 68° del Capítulo II del Título IV de la Constitución Política del Perú establece la obligación del Estado de promover la conservación la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. De esta manera se sentaron las bases para la Ley de Áreas Naturales Protegidas de 1997 y con ella, una mayor precisión respecto a los efectos jurídicos que generan las ANP sobre los derechos de propiedad. Sobre este tema, la Ley dispone que:

- i) Cuando se declaren ANP que incluyan predios de propiedad privada, se podrá determinar las restricciones al uso de la propiedad del predio.
- ii) La imposición de restricciones de uso pueden acarrear el establecimiento de medidas compensatorias correspondientes.

- iii) Se promueve la suscripción de acuerdos entre la autoridad encargada de la administración del ANP con los titulares de derechos en las áreas, para asegurar que el ejercicio de sus derechos sea compatible con los objetivos del área.
- iv) El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un ANP, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas.
- v) Le corresponde al Estado evaluar si es necesario imponer limitaciones adicionales a las establecidas en la norma de creación del área, al ejercicio de los derechos de propiedad y otros derechos reales.
- vi) Cualquier transferencia de derechos a terceros por parte de un poblador de un ANP, deberá ser previamente notificada a la Jefatura del Área.
- vii) En caso de transferencia del derecho de propiedad, el Estado podrá ejercer el derecho de retracto conforme al Código Civil.

Poco menos de tres años más tarde, en enero de 2000, se aprueba el Decreto Supremo N° 001-2000-AG⁸, que dispone que el Instituto Nacional de los Recursos Naturales- INRENA⁹ gestione la inscripción de ANP como Patrimonio de la Nación ante los Registros Públicos. Esta norma establece que las áreas protegidas se inscribirán en los Registros Públicos como Patrimonio de la Nación a nombre del Estado – Ministerio de Agricultura, y que le corresponde al Estado la primera opción de compra en caso de venta de predios privados preexistentes al ANP. Asimismo, se impide de manera expresa que otras autoridades sectoriales o los Gobiernos Municipales autoricen actividades de construcción o funcionamiento dentro de un ANP sin contar con la opinión técnica favorable de INRENA.

Finalmente, el marco legal empieza a consolidarse con el reglamento de la Ley de ANP de 2001. Con relación a los derechos de propiedad, este reafirmó que el ejercicio del derecho de propiedad preexistente a la creación de un ANP debe ser compatible con su carácter de Patrimonio de la Nación. Asimismo, el Reglamento reguló el derecho del Estado a la primera opción de compra en caso de compra venta de

6 Publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 14 de noviembre de 1991.

7 Dicho enunciado fue recogido por el Artículo 219° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM y publicado el 04 de junio de 1992. Este dispone que: «Para garantizar un entorno adecuado de estabilidad a la inversión minera, precisase lo señalado en el Artículo 53° del Decreto Legislativo N° 613, en el sentido que el establecimiento de áreas naturales protegidas no afectará el ejercicio de derechos otorgados con anterioridad a las mismas. En este caso cabe exigir la adecuación de tales actividades a las disposiciones del Código del Medio Ambiente».

8 Publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de enero de 2000.

9 La Tercera Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 1013, que crea el Ministerio del Ambiente, publicado el 14 de mayo de 2008, dispone la fusión de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas en el Ministerio del Ambiente, siendo este último el ente incorporante. De acuerdo a esta norma, toda referencia hecha al INRENA o a la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas o a las competencias y funciones, una vez culminado el proceso de fusión, se entenderá como efectuada al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

derechos previamente adquiridos al interior de ANP y enfatizó que en caso no sea ejercida por el Estado, este mantiene vigente el derecho de retracto. Finalmente, el artículo 46° numeral 1 del Reglamento precisó que las limitaciones y restricciones al uso de predios de propiedad privada ubicados al interior de un ANP, cuya existencia es posterior a la propiedad, pueden ser establecidas mediante: i) la norma que crea el ANP; ii) el Plan Maestro¹⁰; y iii) mediante Resolución Jefatural específica de INRENA.

De esta manera, se confirma que el establecimiento de ANP puede implicar la imposición unilateral por el Estado de una serie de limitaciones de uso y restricciones con la finalidad que las actividades que se desarrollen en su interior no contravengan los objetivos para las cuales fueron creadas.

2.1 Restricciones al ejercicio del derecho de propiedad sobre predios privados ubicados en ANP

A pesar que, la regulación positiva de la propiedad está siempre influenciada por el ambiente histórico en que se formula¹¹, como señala Diez Picazo (1987) esta ha de concretarse en una definición técnico-jurídica que será principalmente aséptica. Desde esta perspectiva, en la definición del artículo 923¹² de nuestro Código Civil se destaca que el derecho de propiedad se define por la reunión de cuatro atributos (usar, disfrutar, disponer y reivindicar). Son estos atributos los que han determinado que doctrinalmente se defina a la propiedad como el señorío más pleno que se puede tener sobre una cosa, es decir, el más completo control sobre una cosa que la ley permite a un sujeto de derecho.

Cuando el código napoleónico definió en su artículo 544° a la propiedad como «el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta», no se refería a un derecho irrestricto y al margen de la ley. Consideramos que las limitaciones legales eran

obvias, pero que al no constituir lo esencial de la propiedad, el legislador decidió no hacer una mención expresa. Actualmente, queda claro que la propiedad debe ser ejercida dentro de los límites establecidos en la legislación y sin afectar los derechos de terceros. El artículo 70° de nuestra carta magna establece expresamente que el derecho de propiedad se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley, (incluidas las normas ambientales). En Colombia, los legisladores han ido más allá ya que han establecido a nivel constitucional que «la propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica»¹³.

Según el artículo 46° del reglamento de la Ley de ANP (RLANP) se pueden establecer restricciones al derecho de propiedad dentro de ANP mediante la norma de creación del ANP, el Plan Maestro o a través de una Resolución Jefatural específica. ¿Es constitucional el establecimiento de restricciones al derecho de propiedad dentro de ANP mediante normas reglamentarias? De acuerdo al marco legal, es posible establecer restricciones al derecho de propiedad por razones de seguridad nacional (conforme al artículo 72° de la Constitución) o de necesidad pública (de acuerdo al artículo 925° del Código Civil).

De acuerdo a la Ley de ANP, las áreas naturales protegidas constituyen Patrimonio de la Nación. Por su parte, el artículo 5° de la Ley General del Ambiente¹⁴, establece expresamente que la protección y conservación del Patrimonio de la Nación puede ser invocada como causa de necesidad pública. Adicionalmente, el artículo 6° de la citada norma, dispone que el ejercicio del derecho de propiedad esta sujeto a las limitaciones que establece la ley en resguardo del ambiente. En este sentido, son plenamente válidas las restricciones legales establecidas por la Ley de Áreas Naturales Protegidas respecto a que el ejercicio del derecho de propiedad no puede

10 El Plan Maestro es el documento de planificación más importante de un ANP, en la medida que define la zonificación del ANP, precisa las restricciones de uso, establece cuáles son las condiciones para aprovechar recursos dentro del ANP, entre otras cosas.

11 LIBERATORE, comentarista italiano del Derecho Civil Francés, se refería en 1928 a la propiedad como la cuna de la felicidad, una especie de pócima jurídica de efectos sociales maravillosos: gracias a ella, la sociedad adquiriría un aire de serenidad pastoril y reinaba la paz y la eficiencia entre esos burgueses protegidos por una institución jurídica de raíces eternas. Citado en DE TRAZEGNIES, Fernando. «La Transformación del derecho de propiedad». En: Revista de Derecho. Número 33. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: 1978, p.75.

12 El artículo 923° del Código Civil de 1984 establece que: «la propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien (...)»

13 El artículo 58° de la Constitución Política de Colombia establece que: «Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. / El estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. / Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio. / Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente».

14 Ley N° 28611, Ley General del Ambiente. Publicada con fecha 15 de octubre de 2005.

contravenir los fines y objetivos de creación del ANP¹⁵. Una interpretación extensiva nos permitiría validar también aquellas restricciones impuestas por la norma de creación y el Plan Maestro, en la medida que son aquellas las que dotan de contenido al ANP al regular cómo se garantizará el cumplimiento de los objetivos de conservación que motivaron su establecimiento. Por otro lado, el ente rector del SINANPE¹⁶ tiene facultades para establecer ciertas limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad sobre la base del principio precautorio. Estos deben ser establecidos en función de los criterios que establece la Ley de ANP, como la compatibilidad, y otros principios que se encuentren expresamente establecidos mediante ley.

a. ¿El derecho de propiedad otorga derechos sobre los recursos naturales ubicados dentro del predio? Si bien no es el eje central de este artículo, es importante precisar que el derecho de propiedad sobre el predio no otorga derechos sobre los recursos naturales ubicados en su interior. Es decir, si adquiero un predio en la selva con árboles maderables en su interior¹⁷, el título de propiedad por sí solo no me otorga el derecho para aprovecharlos. Incluso en el caso, que el anterior propietario los haya plantado se requeriría solicitar un permiso para proceder a su aprovechamiento. Ello se debe a que según lo establecido en el artículo 66° de la Constitución Política del Perú de 1993, los recursos naturales son Patrimonio de la Nación y por lo tanto no pueden ser otorgados en propiedad a particulares¹⁸.

De acuerdo al mandato constitucional consignado en el artículo 66°, las condiciones y modalidades

para el aprovechamiento de recursos naturales son fijadas mediante Ley Orgánica. En este sentido, la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales¹⁹ establece las modalidades para aprovechar los recursos naturales (concesiones, autorizaciones, permisos y licencias), las mismas que son desarrolladas a través de leyes específicas como la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la Ley de Áreas Naturales Protegidas, entre otras.

Estas normas establecen que los propietarios privados deberán solicitar autorizaciones o permisos según sea el caso²⁰, para desarrollar actividades de aprovechamiento de recursos naturales en sus predios. Es decir, se reconoce que el aprovechamiento de recursos naturales ubicados dentro del predio no es una facultad inherente al derecho de propiedad sobre el mismo. No obstante, es importante resaltar que los propietarios cuentan con una posición ventajosa que les permite acceder al aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en sus predios, a través de procedimientos más ágiles y operativos. Un ejemplo de ello son las autorizaciones para la prestación de servicios turísticos y recreativos en predios de propiedad privada dentro de las ANP²¹. En dichos casos el trámite para obtener la autorización es gratuito y no genera ninguna obligación de retribuir económicamente al Estado por el aprovechamiento del paisaje como recurso. De no contar con el derecho de propiedad, el interesado tendría que solicitar una concesión para la prestación de servicios turísticos²² la cual por su misma naturaleza exige seguir un procedimiento más complejo y una contraprestación económica²³.

15 El artículo 5° de la Ley de ANP establece que: «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».

16 Según el Decreto Legislativo N° 1013, el Ministerio del Ambiente asumirá las funciones relacionadas a las ANP.

17 Es importante tener en cuenta que actualmente no se otorgan derechos de propiedad en zonas con aptitud forestal, según lo establecido en la Constitución, la Ley Orgánica sobre Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, la legislación forestal y el mapa de clasificación de suelos desarrollado por el INRENA. Estas zonas son únicamente otorgadas en cesión en uso. Ello genera un incentivo perverso ya que promueve la roza y quema del bosque, con el objetivo de luego sembrar y solicitar la titulación del predio. No obstante ello, bajo la vigencia de otras normas si se ha permitido el otorgamiento de derechos de propiedad sobre bosques razón por la cual es posible que predios en la Amazonía cuenten con títulos de propiedad sobre zonas con aptitud forestal. Asimismo, las comunidades nativas también han logrado acceder a la propiedad de sus predios bajo regímenes especiales.

18 Además, en el caso traído a colación sería necesario que la Administración tenga conocimiento y apruebe el aprovechamiento de dichos recursos forestales en predios privados, como parte de sus funciones de control y vigilancia. De lo contrario no se tendría registro de dicho aprovechamiento y los infractores podrían argumentar que la madera extraída de áreas no manejadas proviene de «bosques reforestados en sus predios privados».

19 Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Publicada el 26 de junio de 1997.

20 La legislación peruana ha tratado indistintamente las figuras de la concesión, la autorización y el permiso, otorgándose en algunos casos los mismos efectos jurídicos a pesar que se tratan de modalidades de acceso distintas.

21 La legislación especial sobre áreas protegidas regula tres modalidades distintas que permiten a los privados prestar servicios turísticos en ANP. Estas son: las concesiones para la prestación de servicios turísticos; la autorización para el desarrollo de actividades turísticas y recreativas en predios de propiedad privada y los permisos para el desarrollo de actividades menores (que se otorgan únicamente a las poblaciones locales).

22 En el caso se trate de uno o varios pobladores locales, estos podrían solicitar un permiso para el desarrollo de actividades menores.

23 Es importante mencionar que la concesión se diferencia de las autorizaciones y permisos porque genera un derecho ex novo, es decir, le atribuye un derecho al particular que previamente no existía. A diferencia de ello, «la autorización implica un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo, un impedimento o una prohibición que la norma ha establecido para el ejercicio del derecho de un particular». Es decir, se trata de un acto declarativo que no genera entre la administración

- b. Derechos de propiedad de las poblaciones locales, comunidades campesinas y poblaciones indígenas en aislamiento voluntario y de contacto inicial

El reglamento de la Ley de ANP establece que es posible establecer o categorizar de manera definitiva las ANP sobre predios de propiedad comunal, siempre y cuando se cuente con el consentimiento previo, dado libremente y con pleno conocimiento de causa de dichos propietarios. De acuerdo al artículo 43° numeral 2 del reglamento, es necesario establecer el reconocimiento de los derechos fundamentales de dichas comunidades de manera expresa en el dispositivo de creación del área protegida. En la misma línea, el artículo 110° de la Ley General del Ambiente dispone que el Estado reconozca el derecho de propiedad de las comunidades nativas y ancestrales sobre las tierras que poseen dentro de las ANP y en sus zonas de amortiguamiento.

Es decir, existe un reconocimiento por parte del Estado de aquellos derechos adquiridos, tales como propiedad y posesión entre otros, de las poblaciones y las comunidades campesinas o nativas, que habitan en las ANP con anterioridad a su establecimiento. Si bien se ha señalado que el derecho de propiedad no otorga derechos para el aprovechamiento de recursos naturales, en el caso de las poblaciones locales y comunidades nativas asentadas en áreas protegidas de la Amazonía es sumamente difícil desligar el derecho de propiedad del aprovechamiento de recursos naturales con fines de subsistencia. Los miembros de estas comunidades basan su supervivencia en la relación con su entorno natural, especialmente en actividades de caza, pesca e intercambio de productos agrícolas con otras poblaciones aledañas. En estos casos, limitarles el aprovechamiento de recursos con fines de subsistencia, implicaría en la práctica la restricción del uso de su predio, es decir una limitación indirecta del derecho de propiedad, ya que por las mismas características culturales y naturales, tendrían que migrar a otra zona para poder subsistir. Distinto es el caso del propietario de una casa de playa en la Reserva Nacional Paracas que puede comprar los insumos para su cena en un supermercado o en un restaurante. Por estas razones es necesario establecer restricciones de uso acordes con las realidades de cada una de las ANP. Ello refuerza la importancia de establecer condiciones de uso mediante la norma de creación, el Plan Maestro o una Resolución Jefatural específica.

Es por ello, que en el caso de las poblaciones locales (incluidos los pescadores artesanales), las comunidades campesinas y las comunidades nativas vinculadas a un ANP, la norma exige que se considere dicha situación en la evaluación del otorgamiento de derechos para el uso de los recursos naturales.

y el administrado ninguna relación jurídica de tipo negocial, no pudiendo otorgar por sí misma otros poderes que los previstos en la norma. Ello explica porque los trámites para el otorgamiento de concesiones suelen ser más engorrosos y requieren cumplir con mayores requisitos. En este sentido, las autorizaciones obedecen a un carácter más operativo y por ende suelen ser otorgadas con una mayor celeridad.

«Si bien el derecho de propiedad no otorga derechos para el aprovechamiento de recursos naturales, en el caso de las poblaciones locales y comunidades nativas asentadas en áreas protegidas de la Amazonía es sumamente difícil desligar el derecho de propiedad del aprovechamiento de recursos naturales con fines de subsistencia»

Por otro lado, en lo relacionado con las poblaciones indígenas en aislamiento voluntario o de contacto inicial, la legislación sobre áreas naturales protegidas establece que en caso de existir indicios razonables de la existencia de grupos humanos en aislamiento voluntario o de contacto inicial o esporádico, el dispositivo de creación del Área Natural Protegida salvaguarda sus derechos de propiedad y otros derechos adquiridos.

Este tema definitivamente es sumamente complejo y no existe una posición consensuada respecto a cómo regular los derechos de las poblaciones indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial respecto al establecimiento de áreas naturales protegidas. El tema se complica si tenemos en cuenta que la percepción de los pueblos indígenas respecto a las ANP no es uniforme. Así hemos sido testigos de pronunciamientos de organizaciones indígenas que manifiestan que las ANP han afectado los derechos fundamentales de comunidades nativas mientras en otras circunstancias han defendido ANP por su importancia para la conservación de la diversidad biológica y cultural.

Por el momento, la legislación ha establecido que en las ANP el Estado respeta los usos ancestrales vinculados a la subsistencia de las comunidades campesinas o nativas y de los grupos humanos en aislamiento voluntario o de contacto inicial o esporádico. Asimismo, se dispone como obligación del Estado la promoción de mecanismos a fin de compatibilizar los objetivos y fines de creación de las ANP con dichos usos ancestrales. No obstante, la manera de compatibilizar estos usos en la práctica puede volverse sumamente complicado. Tomemos como ejem-

plo el artículo 89° del reglamento de la Ley de ANP. Este reconoce a las comunidades nativas y campesinas la posibilidad de aprovechar las especies de flora y fauna silvestres permitidas, así como sus productos o sub-productos, con fines de subsistencia. Sin embargo, prohíbe que se trate de especies de flora y fauna en vías de extinción, que provengan de zonas de protección estricta o zonas silvestres o que pongan en peligro los fines para los cuáles fue creada el área. ¿Esta norma contraviene el «Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes» de la Organización Internacional del Trabajo - OIT de la OIT?²⁴ ¿Qué debería hacer el Estado si la especie que ancestralmente ha usado una comunidad nativa con fines de rituales es incluida en la lista de especies en vías de extinción? ¿Cómo controlar, en áreas protegidas mayores a un millón de hectáreas, que las especies no sean extraídas de zonas de protección estricta o zonas silvestres? ¿Sería ilegal establecer zonas de protección estricta o zonas silvestres sobre aquellas áreas que las comunidades habitan o usan para extraer recursos con fines de subsistencia?

A continuación analizaremos las distintas vías mediante las cuales es posible establecer condiciones y limitaciones de uso a los derechos de propiedad sobre predios ubicados al interior de ANP. Como se ha mencionado, estas pueden ser establecidas de manera general en las normas sobre áreas naturales protegidas, o de manera más específica a través de la norma de creación o de categorización del ANP, en el Plan Maestro respectivo o mediante Resolución Jefatural específica de INRENA. Es importante señalar, que a mayor especificidad y objetividad de las restricciones de uso, el ámbito de discrecionalidad de la Administración se reducirá. Sin embargo, consideramos que cierto grado de discrecionalidad es necesario en la medida que cada ANP presenta características distintas y por lo tanto, las restricciones a ser impuestas también deberían variar en función del caso en particular.

2.1.1 Normas generales sobre áreas naturales protegidas

El derecho de propiedad está constituido por los atributos de usar, disfrutar, disponer y reivindicar el bien. Como se ha mencionado, este debe ser ejercido en armonía con el bien común y el marco legal vigente.

Usualmente, cuando uno adquiere un predio, ejerce su derecho de propiedad mediante el desarrollo de actividades en su interior. Depende del titular si decide usar el predio para caminar, descansar, leer o no hacer nada. En fin, el propietario puede hacer todo

aquello que no contravenga el marco legal. El artículo 957° de nuestro Código Civil establece que «la propiedad predial queda sujeta a la zonificación, a los procesos de habilitación y subdivisión y a los requisitos y limitaciones que establecen las disposiciones respectivas». Así, dependiendo de los Planes de Acondicionamiento Territorial y la zonificación respectiva, el propietario podrá edificar un número máximo de pisos, deberá mantener una proporción entre las áreas verdes y el área construida, entre otros. Como ejemplo, podemos mencionar que en caso un privado desee edificar sobre su predio, entre otros requisitos, es necesario que presente un proyecto de obras y posteriormente solicite una licencia de construcción a la Municipalidad Distrital en cuya jurisdicción se encuentre el predio.

Ahora bien, ¿qué restricciones adicionales se imponen en caso el predio se encuentre en un ANP? En primer lugar, el artículo 174° del reglamento de la Ley de ANP señala que:

«La construcción, habilitación y uso de infraestructura con cualquier tipo de material dentro de un Área Natural Protegida de Administración Nacional, sea en predios de propiedad pública o privada, sólo se autoriza por la autoridad competente si resulta compatible con la categoría, el Plan Maestro, la zonificación asignada, debiéndose cuidar sobre todo los valores paisajísticos, naturales y culturales de dichas áreas. Para el otorgamiento de la autorización respectiva se debe cumplir con lo establecido por el artículo 93° del Reglamento (de la ley de ANP), en cuanto le sea aplicable. En todo caso se requiere la opinión previa favorable del INRENA».

El referido artículo 93° del RLANP establece que todas las solicitudes para la realización de alguna actividad, proyecto u obra al interior de un ANP o de su zona de amortiguamiento, requieren de la evaluación de su impacto ambiental.²⁵ Lógicamente, la legislación dispone que únicamente en el caso de obras de gran envergadura o de evidente impacto significativo, se requiere la presentación del Estudio de Impacto Ambiental – EIA, mientras que para los demás casos, basta con una simple Declaración de Impacto Ambiental²⁶. En cualquiera de los dos casos se requiere la opinión previa favorable del INRENA (léase Ministerio del Ambiente).

Entonces, para la construcción, habilitación y uso de infraestructura en un predio de propiedad privada

24 El artículo 27° de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados dispone que: «una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un Tratado». Según GAMBOA y SANTILLÁN (2006) «El Convenio 169 de la OIT prima sobre cualquier norma de legislación especial, como serían las legislaciones sobre (...) conservación como la regulación de Áreas Protegidas, en cuanto se desarrolle el supuesto que éstas últimas limiten el goce efectivo de los derechos de los pueblos indígenas específicamente, en el derecho de aprovechamiento de los recursos naturales».

25 La Resolución Jefatural N° 101-2008-INRENA ha hecho mayores precisiones al respecto. Esta norma será analizada posteriormente.

26 Tienen el carácter de Declaración Jurada.

dentro de un ANP de administración nacional²⁷ es necesario: a) la autorización de la autoridad competente; la cual para ser otorgada requiere una evaluación ambiental (EIA o DIA) que debe contar con la opinión previa favorable de INRENA; b) que la actividad sea compatible con la categoría, el Plan Maestro y la zonificación asignada; y c) el cuidado de los valores paisajísticos, naturales y culturales de las ANP.

Como vemos, el tratamiento es bastante general y de no definirse claramente que actividades son compatibles en el Plan Maestro respectivo o la norma de creación, el margen de interpretación que se le otorga a la Administración es bastante amplio. Ello en la medida que la opinión técnica previa favorable es una condición *sine qua non* para el otorgamiento de la autorización. Una restricción que se desprende de este artículo es que las construcciones que se realicen dentro de ANP deben ser realizadas en armonía con el paisaje y con el entorno natural y cultural, lo cual debería ser precisado de una manera más detallada como lo hace el artículo 148.1 del reglamento de áreas protegidas para la construcción de infraestructura con fines de prestación de servicios turísticos y recreativos. Dicho artículo dispone que la infraestructura o habilitación de obras debe guardar la máxima relación posible con, las características de la arquitectura local, priorizándose la utilización de materiales de la región y que causen el menor impacto negativo posible, tanto en lo ambiental como en lo paisajístico. En esta línea, el Plan Maestro podría ir más allá y establecer que únicamente se permitirán construcciones que se realicen con determinados materiales, que sean de ciertos colores, altura u otros criterios relacionados con el impacto que puede generarse sobre el recurso paisaje.

Por otro lado, la tercera disposición complementaria, final y transitoria del reglamento de la Ley de ANP establece expresamente que ninguna autoridad sectorial o Gobierno Local autoriza actividades de construcción, declaratorias de fábrica; licencias de construcción, de funcionamiento, de apertura de local; o renovación de las mismas; certificados de conformidad de obra al interior de las ANP de nivel nacional, sin haberse solicitado previamente opinión técnica favorable del INRENA²⁸, bajo responsabilidad, y sanción de nulidad²⁹. Como vemos los propietarios deben cumplir con trámites adicionales en caso deseen realizar obras y actividades dentro de ANP, como por ejemplo, contar con la opinión técnica previa favorable de INRENA (esta facultad le corresponderá al Ministerio del Ambiente).

2.1.1.1 La opción de compra y el derecho de retracto

De acuerdo a la legislación sobre ANP en el caso de compraventa de predios ubicados al interior de un área natural protegida, el propietario deberá otorgar una primera opción de compra al Estado, mediante carta notarial a la Jefatura del Área³⁰. El Estado tiene un plazo de sesenta (60) días para ejercer la opción de compra y en caso no la ejerza le corresponde el derecho de retracto.³¹ De esta manera se hace manifiesta la intención de consolidar la titularidad de los derechos de propiedad dentro de las áreas protegidas a favor del Estado.

Según lo establecido en el artículo 4° de la LANP, la propiedad privada no es incompatible con el reconocimiento o creación de un ANP, siempre y cuando dicha propiedad no interfiera, ni sea contraria a los fines del ANP. De lo antes mencionado puede desprenderse que, es totalmente válido y posible que existan predios privados en espacios reconocidos como ANP pero, éstos deben enmarcarse dentro de los límites de uso que imponga la normatividad vigente sobre ANP, para lo cual, debe ser compatible con los fines de la misma.

Como se sabe, la propiedad posee una serie de atribuciones, entre ellas se encuentra la capacidad de enajenar el bien materia de titularidad. Ello implica que, los propietarios de bienes que se encuentren dentro del tráfico jurídico son susceptibles de ser transferidos, lo que no debe desconocer, de ningún modo, las cargas que dichos bienes poseen.

Los bienes que se encuentran dentro de un ANP no son la excepción a esta regla, ellos se encuentran dentro del tráfico jurídico, por lo que son susceptibles de ser enajenados. Los potenciales compradores deberán ser diligentes y tomar en cuenta que dichos bienes se encuentran dentro de un ANP, por lo que la propiedad de cualquiera, sobre los mismos, se encontrará limitada. Una de las limitaciones que establece la norma, en relación a la enajenación de bienes de propiedad privada ubicados dentro de ANP, es que se debe otorgar la primera opción de compra al Estado.

Por otro lado, si el Estado pudiese comprobar que la existencia de propiedad privada en el territorio de un ANP es totalmente incompatible con sus fines, entonces tendrá que utilizar el mecanismo de la expropiación, invocando una causal de necesidad pública y pagando la respectiva indemnización justipreciada.

Simy Benzaquen

27 Es importante precisar que el artículo en cuestión únicamente se aplica a las áreas de administración nacional, es decir, no regula las construcciones y uso de infraestructura en áreas de conservación regional, áreas de conservación privada ni en zonas de amortiguamiento de ANP.

28 De acuerdo al Decreto Legislativo N° 1013 esta facultad le corresponde al Ministerio del Ambiente.

29 Esta disposición confirma lo estipulado en los Decretos Supremos N°s. 001-2000-AG y 008-2000-MTC.

30 Cada Área Natural Protegida cuenta con un Jefe, quien es la máxima autoridad dentro del ANP.

31 El derecho de retracto le permite al Estado subrogarse en el lugar del comprador y en todas las estipulaciones del contrato de compraventa. En caso de proceder el retracto, el retrayente debe reembolsar al adquiriente el precio, los tributos, intereses pactados y en general, todos los gastos que haya asumido.

Cuadro N° 2. Parques Nacionales y Reservas Nacionales establecidas entre 1961 y 1968 en el Perú.

Categoría y Denominación	Año	Rango de norma de creación
Parque Nacional Cutervo Parque Nacional Tingo María ³²	1961	Ley
Reserva Nacional Pampas Galeras	1965	Ley
Gran Parque Nacional del Manu	1967	Resolución Suprema
	1968	Decreto Supremo

SPDA, 2008. Fuente: Solano (2005).

2.1.2. Norma de creación

Cuando se establecieron las primeras ANP en el Perú no existía ninguna norma que determinara cuál era el procedimiento que debía seguirse para establecer un ANP ni quién era el responsable de establecerla ni manejarla. Tampoco se precisaba qué condiciones debía cumplir un área para ser declarada como tal. La ausencia de regulación explica porque las primeras áreas protegidas se establecieron indistintamente por Ley, Decreto Supremo o Resolución Suprema como se puede observar en el cuadro N° 2.

En aquel entonces, no se exigía -como ahora- la elaboración de un expediente técnico que justifique su establecimiento ni que el proceso se realice en base a procesos participativos de consulta a la población local interesada. Por estas razones, se establecieron ANP sin contar con el consentimiento de las poblaciones que habitaban dichas áreas. Por otro lado, al no existir un documento de planificación a nivel nacional que definiera las zonas prioritarias de conservación, la determinación de qué áreas debían ser establecidas como ANP dependía, básicamente, del interés de los tomadores de decisión de turno. Prueba de ello, tenemos lo que ocurrió en el caso de nuestro primer Parque Nacional, el Parque Nacional Cutervo, establecido en 1961 sobre una superficie de 2,500ha en el departamento de Cajamarca³³. Se atribuye al biólogo Salomón Vilchez³⁴, quien entonces ocupaba el cargo de Senador de la República, la iniciativa de establecer el área. Cuando se creó la Ley que estableció el Parque Nacional Cutervo no existía una norma interna que definiera que era un Parque Nacional. Caso similar es el de la Reserva Nacional Pampas Galeras, ya que cuando esta fue establecida, tampoco existía una norma nacional

precisando qué era una Reserva Nacional. Es decir, se establecieron categorías de ANP sin que estuviesen regulados los conceptos detrás de cada categoría. Desde la perspectiva legal es sumamente importante que ello esté claramente definido ya que las restricciones de uso que se pueden imponer con el establecimiento de un ANP dependen en buena medida de la categoría que le sea asignada. Asimismo, es necesario que la superficie que ocupa el ANP esté claramente delimitada para determinar qué predios se encuentran en su interior y por lo tanto, sufren las cargas que impone el ANP.

Hoy, la situación es radicalmente distinta. Actualmente, el dispositivo legal que establece o reconoce el ANP precisa la ubicación del área, su extensión y delimita el área sobre el cual se extiende. Para ello, a la norma de creación se le anexa la memoria descriptiva, los límites en coordenadas UTM y un mapa georeferenciado del ANP en función de la base cartográfica. Asimismo, dicho dispositivo debe señalar los objetivos de conservación del área y, de ser el caso, su categoría. El procedimiento para el establecimiento o reconocimiento de ANP se encuentra detallado en el cuadro N° 3.

A pesar de los avances a nivel normativo, las restricciones de uso establecidas en las normas de creación de ANP aprobadas durante las últimas décadas siguen siendo imprecisas. Como se puede observar en el cuadro N° 4, éstas suelen limitarse a establecer el respeto de los derechos de propiedad preexistentes y que la propiedad debe ejercerse en armonía con los objetivos de creación del área y sin contravenir los fines para los cuáles fueron creadas. Es decir, repiten lo que ya está establecido en el Ley de ANP y, trasladan al Plan Maestro o a una Resolución Jefatural específica, la obligación de regular, de manera precisa, las restricciones de uso al ejercicio de los derechos de propiedad dentro del área. En el caso de las normas que establecieron las Áreas de Conservación Regional, Los Humedales de Ventanilla y Albuferas de Medio Mundo, se dispuso que el Gobierno Regional del Callao y de Lima, respectivamente, estaban en capacidad de establecer limitaciones adicionales. Esto último, no ha sido cuestionado hasta el momento.

Esta tendencia a no precisar las restricciones de uso en las normas de creación no es gratuita. La experiencia ha demostrado que mientras menos limitaciones de uso se establezcan en la norma de creación, es más alta la probabilidad que la Presidencia del Consejo de Ministros la apruebe. Es por ello que, éstas suelen ser muy generales, ambiguas o simple-

32 El Parque fue establecido con el objeto de proteger las grutas de San Andrés de Cutervo y los bosques naturales adyacentes, la flora y fauna del lugar –en especial la colonia de guácharos- y la belleza escénica de la cordillera de los Tarros.

33 Según Pedro Solano, Salomón Vilchez fue el principal impulsor del establecimiento del PN Cutervo. Vilchez era un profesor en Cutervo que solía llevar a sus estudiantes al área, y siendo senador elegido por esa provincia se empeñó en que ahí se estableciera este primer Parque Nacional para el Perú.

34 El marco legal no contempla categorías para las Áreas de Conservación Regional - ACR y las Áreas de Conservación Privada - ACP.

Cuadro N° 3. Procedimientos para el establecimiento o reconocimiento de ANP.

Nivel	Administradas por	Establecidas o reconocidas por	Observaciones
Nacional	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP y las Jefaturas de ANP. Pueden suscribirse contratos de administración para la gestión total o parcial del área o bajo la supervisión del SERNANP y de los Comités de Gestión.	Son propuestas por el Ministerio del Ambiente para su aprobación mediante Decreto Supremo con voto aprobatorio del Consejo de Ministros. En el caso de áreas marino costeras deben tener también el refrendo del Ministerio de la Producción.	Hay 63 ANP de nivel nacional que conforman el SINANPE. Ocupan más de 18 millones de hectáreas, lo que equivale a casi 15% del territorio nacional.
Regional	Administradas por los Gobiernos Regionales bajo la supervisión del SERNANP y de los Comités de Gestión.	Son propuestas por el Ministerio del Ambiente para su aprobación mediante Decreto Supremo con voto aprobatorio del Consejo de Ministros.	Existen 3 ACR establecidas sobre una superficie de 150,833.160 hectáreas.
Privado	Administradas por el titular o los titulares del predio, esto es el propietario o propietarios. Pueden ser: comunidades campesinas y nativas, personas naturales y empresas u organizaciones (personas jurídicas).	Son reconocidas por Resolución Ministerial del Ministerio de Agricultura, como mínimo por 10 años o de manera indefinida.	Se promueve su reconocimiento en ZA de ANP y en zonas que generen una mayor conectividad ecológica. Los gravámenes se transfieren en caso de compra-venta. Existen 11 ACP reconocidas sobre aproximadamente 90 mil hectáreas.

Fuente: SPDA, 2008.

mente repitan lo previamente establecido en la legislación.

2.1.3 La norma que establece la categoría del ANP

La categoría de cada ANP es usualmente determinada en el Decreto Supremo de creación, sobre la base del expediente técnico elaborado para justificar o respaldar su establecimiento. En este sentido, el expediente técnico contiene estudios que detallan los valores biológicos y culturales del área, su ubicación y extensión, precisa si se han otorgado derechos dentro del ANP, analiza la sostenibilidad financiera, entre otros aspectos.

En algunas ocasiones, existen áreas que reúnen las condiciones para ser consideradas como ANP pero, aún requieren de la realización de estudios complementarios para determinar, entre otras, la extensión y categoría que les corresponderá como tales. En estos casos, el Estado puede establecer Zonas Reservadas, las cuales gozan de un status transitorio como ANP del SINANPE hasta que se defina su categorización final.

En la medida que todas las ANP tienen distinta naturaleza y cumplen distintos objetivos para la conservación, es posible establecer una gradualidad de

niveles de protección. Dicha gradualidad de usos permitidos y restringidos es definida, en un primer momento, en función de su clasificación como área de uso indirecto o directo y, su categoría.

Como podemos apreciar en el cuadro N° 6, sobre la clasificación de ANP, las áreas de uso indirecto están sujetas a un nivel de protección más intenso que las áreas de uso directo, las cuales son más permisivas y flexibles. Es decir, se establecen mayores restricciones para el desarrollo de actividades dentro de ANP de uso indirecto que en el caso de áreas de uso directo. Por ejemplo, en éstas últimas si se permite el aprovechamiento de recursos no renovables.

«Si un propietario privado - cuyo predio está ubicado en la Zona de Amortiguamiento de un ANP- desea construir un helipuerto, un aeródromo o un condominio, requerirá necesariamente de una evaluación de impacto ambiental»

Cuadro N° 4. Análisis comparativo de normas que establecen ANP

ANP	Norma de establecimiento	Artículos relacionados a los derechos de propiedad
Reserva Nacional Pacaya Samiria	Decreto Supremo N° 018-82-AG,	Artículo 2°.- El establecimiento de la Reserva Nacional Pacaya-Samiria, se efectúa sin perjuicio de los asentamientos rurales existentes en el área reservada-prohibiéndose a partir de la fecha, la instalación de nuevos asentamientos y todo tipo de aprovechamiento de recursos, salvo los que obedezcan a un plan de Manejo Racional y lo relacionado con la actividad turística y petrolera, en cuyo caso será materia de coordinación y reglamentación entre los Ministerios de Industria, Turismo e Integración (actualmente MINCETUR), Energía y Minas, de Pesquería (actualmente PRODUCE), PetroPerú y el Ministerio de Agricultura.
Reserva Paisajística Nor Yauyos Cocha	Decreto Supremo N° 033-2001-AG.	Artículo 2°.- Derechos Previos. De acuerdo a lo establecido en el Artículo 54 de la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, Decreto Legislativo N° 757 y al Artículo 5 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas se respetan los derechos adquiridos previos a la creación de la Reserva Paisajística. Artículo 3°.- Derechos de Propiedad. De acuerdo a lo establecido en el Artículo 54 del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Decreto Legislativo N° 613, se reconoce el derecho de propiedad de las comunidades campesinas sobre las tierras que poseen dentro de la Reserva Paisajística, promoviéndose su participación para los fines y objetivos de su creación.
Reserva Comunal Amaraeri	Decreto Supremo N° 031-2002-AG.	Artículo 2°.- El establecimiento de la Reserva Comunal Amaraeri no otorga derechos de propiedad sobre las tierras que comprende, ni afecta los derechos adquiridos con anterioridad a su creación, los cuales deben ejercerse en armonía con los objetivos de creación del área.
Reserva Nacional Allpahuayo Mishana	Decreto Supremo N° 002-2004-AG.	Artículo 3°.- Respétense los derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de la Zona Reservada Allpahuayo Mishana, y regúlese su ejercicio en armonía con los objetivos y fines de la «Reserva Nacional Allpahuayo Mishana», así como, por lo normado en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (derogado tácitamente por la Ley General del Ambiente), la Ley de Áreas Naturales Protegidas, su Reglamento y el Plan Director.
Reserva Paisajística Sub Cuenca del Cotahuasi	Decreto Supremo N° 027-2005-AG.	Artículo 3°.- De los derechos adquiridos: Respétense los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento del área natural protegida y regúlese el ejercicio del derecho de propiedad a su interior, en concordancia con el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, la Ley de Áreas Naturales Protegidas, su Reglamento y la Estrategia Nacional para las Áreas Naturales Protegidas - Plan Director. Artículo 4°.- De los derechos de propiedad: Se reconoce el derecho de propiedad de las comunidades campesinas sobre las tierras que poseen dentro de la Reserva paisajística, promoviéndose su participación para los fines y objetivos de su creación. Artículo 7°.- Del desarrollo de actividades al interior del área: Precítese que el establecimiento de la Reserva Paisajística Subcuenca del Cotahuasi no limitará la ejecución de obras de infraestructura vial o de servicios, entre otros, así como el desarrollo de actividades o proyectos al interior del área natural protegida, sea en predios de propiedad pública o privada, aprobados por la autoridad competente en el marco de sus atribuciones y observancias de la normatividad ambiental vigente.
ACR Albúfera de Medio Mundo	Decreto Supremo N° 006-2007-AG	Artículo 4°.- De los derechos adquiridos De acuerdo al artículo 5 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, respétense los derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento del Área de Conservación Regional «Albúfera de Medio Mundo». Las actividades al interior de la mencionada área natural protegida, están sujetas a la legislación de la materia y a las normas específicas que emita el Gobierno Regional de Lima. Artículo 6°.- Del desarrollo de actividades al interior del área Precítese que el desarrollo de toda actividad o proyecto al interior del área natural protegida, sea en predios de propiedad pública o privada y aprobados por la autoridad competente, será autorizado por el Gobierno Regional de Lima, previa presentación, del Estudio de Impacto Ambiental - EIA o Declaración de Impacto Ambiental - DIA aprobados según corresponda. Artículo 7°.- De las restricciones al interior del área Queda prohibido el establecimiento de asentamientos humanos al interior del Área de Conservación Regional «Albúfera de Medio Mundo»; así como, el otorgamiento de nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento directo de recursos naturales no renovables o la ampliación de los ya existentes.

Fuente: SPDA, 2008.

Cuadro N° 5: Comentario sobre el proceso de categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor

En el caso de la Zona Reservada Sierra del Divisor, actualmente en proceso de categorización, el Ministerio de Energía y Minas está promoviendo su categorización final como Reserva Nacional y no como Parque Nacional, que fue la categoría propuesta por la Comisión Técnica encargada de formular la propuesta para la categorización definitiva de la Zona Reservada Sierra del Divisor. La Comisión propuso que la Zona Reservada Sierra del Divisor (con excepción del ámbito de la Reserva Territorial Isconahua) sea categorizada como Parque Nacional debido a su relativa inaccesibilidad, el alto endemismo de especies y porque es naciente de uno de los sistemas hídricos más importantes de la Región Amazónica. Sin embargo, debido al alza en el precio del crudo y la política actual de promoción de inversiones en hidrocarburos, el Estado tiene la intención de categorizarla como Reserva Nacional con el objetivo de permitir la exploración y explotación petrolera. Este ejemplo nos permite ilustrar las implicancias y los costos de oportunidad involucrados a la hora de clasificar un área como de uso directo o uso indirecto.

Cuadro N° 6: Clasificación de ANP como áreas de uso directo e indirecto

Clasificación	Definición	Usos permitidos y restringidos
Áreas de uso indirecto	<p>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.</p> <p>Son áreas de uso indirecto los Parques Nacionales, Santuarios Nacionales y los Santuarios Históricos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - No se permite la extracción de recursos naturales así como modificaciones y transformaciones del ambiente natural, salvo aquellas útiles para su administración o las necesarias para el mantenimiento o la recuperación del mismo. - Excepcionalmente, y bajo las modalidades permitidas por la Ley, el Plan Director, el presente Reglamento, el Plan Maestro respectivo y el de manejo respectivo, se puede realizar el aprovechamiento de recursos naturales renovables o de los frutos derivados de ellos, siempre y cuando se encuentre esta actividad contemplada en el Plan Maestro y en zonas específicamente identificadas para ello. - Solo se permite el aprovechamiento de recursos forestales no maderables a pequeña escala, por poblaciones tradicionales que viven dentro del área, con fines de subsistencia. - Se permite el aprovechamiento de especies exóticas con fines de erradicación.
Áreas de uso directo	<p>Son aquellas que permiten el aprovechamiento o extracción de recursos, prioritariamente por las poblaciones locales, en aquellas zonas y lugares y para aquellos recursos, definidos por el plan de manejo del área. Otros usos y actividades que se desarrollen deberán ser compatibles con los objetivos del área. Son áreas de uso directo las Reservas Nacionales, Reservas Paisajísticas, Refugios de Vida Silvestre, Reservas Comunales, Bosques de Protección, Cotos de Caza y Áreas de Conservación Regionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El aprovechamiento de recursos naturales renovables se efectúa de acuerdo a la zonificación asignada, en base a un monitoreo adecuado y bajo las modalidades permitidas por la Ley, el Plan Director, el presente Reglamento, el Plan Maestro del área y el Plan de Manejo respectivo. - En los casos en que así lo establece el Plan Maestro, dentro de las zonas que lo permiten y de acuerdo a los planes de manejo específicos correspondientes, puede realizarse aprovechamiento de productos forestales no maderables, con fines de autoconsumo o de comercialización, prioritariamente por la población local. - Se permite el aprovechamiento de especies exóticas con fines de erradicación.

Cuadro 7: Categorías de ANP: usos permitidos y restringidos

Categorías	Descripción	Usos permitidos y restringidos
Parques Nacionales (PN)	Son áreas que constituyen muestras representativas de la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ellos se protegen con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, las asociaciones de la flora y fauna silvestre y los procesos sucesionales y evolutivos, así como otras características estéticas, paisajísticas y culturales que resulten asociadas.	<ul style="list-style-type: none"> - Está prohibido el asentamiento de nuevos grupos humanos y el aprovechamiento de los recursos naturales. - Se permite el ingreso de visitantes que van a realizar actividades con fines científicos, educativos, turísticos y culturales, bajo condiciones debidamente reguladas. - Pueden realizarse intervenciones en el área con fines de manejo para asegurar la conservación de aquellos componentes de la diversidad biológica que así lo requieran siempre y cuando estén definidas en el Plan Maestro.
Santuarios Nacionales (SN)	Son áreas donde se protege con carácter intangible el hábitat de una especie o una comunidad de la flora y fauna silvestre, así como las formaciones naturales de interés científico y paisajístico, por su importancia nacional.	<ul style="list-style-type: none"> - No se encuentra permitido en éstos el asentamiento de nuevos grupos humanos y el aprovechamiento de los recursos naturales. Se permite el uso científico y turístico bajo condiciones debidamente reguladas. El uso público puede estar prohibido con base a la fragilidad del área, salvo para el caso de las investigaciones debidamente autorizadas.
Santuarios Históricos (SH)	Son áreas que protegen con carácter de intangible espacios que contienen valores naturales relevantes y constituyen el entorno natural de ámbitos con especial significación nacional, por contener muestras del patrimonio monumental y arqueológico o porque en ellos se desarrollaron hechos sobresalientes de la historia nacional.	<ul style="list-style-type: none"> - Se encuentra permitido en éstos el asentamiento de nuevos grupos humanos y el aprovechamiento de los recursos naturales. Se permiten las actividades científicas y turísticas, estrictamente reguladas, acordes con los objetivos del área.
Reservas Paisajísticas (RP)	Son áreas donde se protegen ambientes cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza, albergando importantes valores naturales, estéticos y culturales.	<ul style="list-style-type: none"> - Se permiten los usos científicos y turísticos. Las modificaciones a las actividades y prácticas tradicionales, así como al uso de los recursos naturales no renovables, requieren autorización específica del INRENA y monitoreo cuidadoso. - Se permite la caza deportiva de aquellas especies permitidas por la legislación de la materia y cuando se haya establecido en la zonificación correspondiente. - Se permite el aprovechamiento de fauna silvestre con fines comerciales, bajo las condiciones establecidas en el Plan maestro. - Excluye las actividades que puedan significar cambios notables en las características del paisaje y los valores del área. - Los asentamientos de poblaciones humanas son permitidos cuando la zonificación y planificación del Área Natural Protegida así lo prevean.
Refugios de Vida Silvestre (RVS)	Son áreas que requieren la intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitats, así como para satisfacer las necesidades particulares de determinadas especies, como sitios de reproducción y otros sitios críticos para recuperar o mantener las poblaciones de tales especies.	<ul style="list-style-type: none"> - Se permiten el uso público, la intervención y el manejo del hábitat para garantizar el mantenimiento de sus características, favorecer el incremento de la población o satisfacer las necesidades de determinadas especies. - Está autorizada la saca de especies sólo en el caso de regulación de la población, de acuerdo a los objetivos del área y bajo estricta reglamentación y expresa autorización. - Se excluyen los usos y el aprovechamiento comercial de recursos naturales que puedan provocar alteraciones significativas del hábitat y el incumplimiento de sus objetivos. Las actividades de uso de los recursos naturales no renovables sólo podrán ser permitidas si se cumplen estrictamente las exigencias establecidas para tal efecto. - Se permite el aprovechamiento de fauna silvestre con fines comerciales, bajo las condiciones establecidas en el Plan maestro.

Cuadro 7: Categorías de ANP: usos permitidos y restringidos (continuación)

Categorías	Descripción	Usos permitidos y restringidos
Reservas Nacionales (RN)	Son áreas destinadas a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos de flora y fauna silvestre, acuática o terrestre. En ellas se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por la Autoridad Nacional competente.	<ul style="list-style-type: none"> - Privilegia el aprovechamiento de recursos por las poblaciones locales. - Permite que las poblaciones locales puedan seguir desarrollando actividades agrícolas y pecuarias en las áreas aptas en ejercicio, al momento de la declaración del área como reserva, pero asegurando el cumplimiento de los objetivos de la misma. Dentro de las Zonas de Uso Especial, las poblaciones locales pueden solicitar autorización para conducir actividades agrícolas o pecuarias, de carácter integral, en tierras con dicha aptitud. - Se permite el aprovechamiento de fauna silvestre con fines comerciales, bajo las condiciones establecidas en el Plan maestro. - Se prohíben las actividades de aprovechamiento forestal con fines madereros de carácter comercial, con excepción de las provenientes del manejo agroforestal, incluyendo el manejo y plantaciones de enriquecimiento de bosques secundarios, en las Zonas de Uso Especial. - Se permite la caza deportiva de aquellas especies permitidas por la legislación de la materia y cuando se haya establecido en el Plan Maestro correspondiente.
Reservas Comunales (RC)	Áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones locales y comunidades campesinas o nativas. Pueden ser establecidas sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal o de protección y sobre humedales.	<ul style="list-style-type: none"> - La administración de las Reservas Comunales, corresponde a un Régimen Especial³⁷ de co-gestión del ANP.- Los recursos ubicados en las Reservas Comunales son preferentemente utilizados por las poblaciones rurales vecinas que han realizado un uso tradicional comprobado de los mismos, ya sea con fines culturales o de subsistencia. El uso y comercialización de los recursos se hará según planes de manejo, aprobados y supervisados por el INRENA y conducidos por los mismos beneficiarios.- Se permite la caza deportiva de aquellas especies permitidas por la legislación de la materia y cuando se haya establecido en el Plan Maestro correspondiente. - Se permite el aprovechamiento de fauna silvestre con fines comerciales, bajo las condiciones establecidas en el Plan maestro.
Bosques de Protección (BP)	Se establecen con el objeto de garantizar la protección de las cuencas altas o colectoras, las riberas de los ríos y de otros cursos de agua y en general, para proteger de la erosión a las tierras frágiles que así lo requieran.	<ul style="list-style-type: none"> - Se permite el uso de recursos y el desarrollo de aquellas actividades que no pongan en riesgo la cobertura vegetal del área, ni afecten los suelos frágiles y las fuentes o cursos de agua. - Se permite la caza deportiva de aquellas especies permitidas por la legislación de la materia y cuando se haya establecido en la zonificación correspondiente.- Se permite el aprovechamiento de fauna silvestre con fines comerciales, bajo las condiciones establecidas en el Plan maestro.
Cotos de Caza (CZ)	Áreas destinadas al aprovechamiento de la fauna silvestre a través de la práctica regulada de la caza deportiva.	<ul style="list-style-type: none"> - Otros usos y actividades de aprovechamiento de recursos deben ser compatibles con los objetivos del área. El aprovechamiento de la fauna silvestre y de todo recurso natural renovable requiere obligatoriamente del correspondiente Plan de Manejo.- Se permiten realizar actividades de caza deportiva.

Fuente: SPDA/Monteferri, 2008.

En lo que atañe al derecho de propiedad, sería lógico que se establezcan mayores limitaciones a su ejercicio en áreas de uso indirecto, más aun, cuando se establece que estas áreas son intangibles. No obstante, debemos mencionar que ni la Ley de ANP ni su reglamento precisan, de manera específica, cuáles son estas limitaciones. En el caso de las áreas de uso indirecto se señalan los posibles usos a ser desarrollados, y también prohibiciones específicas. Entre las prohibiciones encontramos que, no se permiten actividades que acarreen modificaciones y transformaciones al ambiente natural. ¿Qué debemos entender por actividades que modifiquen y transformen el ambiente natural? ¿Se puede podar un árbol, construir una cerca, una acequia, una laguna artificial? Nuevamente, el ámbito discrecional es alto. La Resolución Jefatural N° 101-2008-INRENA, que analizaremos más adelante, responde algunas de estas preguntas. Por otro lado, en el caso de las áreas de uso directo, simplemente se precisa que los usos (incluido el ejercicio del derecho de propiedad) deben ser compatibles con los objetivos del área.

La segunda aproximación a las ANP se da en función de la categoría que le haya sido asignada. De acuerdo al marco legal, las ANP de administración nacional³⁵ pueden ser categorizadas como: Parques Nacionales, Santuarios Históricos, Santuarios Nacionales, Reservas Nacionales, Bosques de Protección, Refugios de Vida Silvestre, Cotos de Caza, Reservas Comunales y Reservas Paisajísticas.

Sin embargo, al desarrollarse conceptualmente las categorías de ANP no se define de manera específica cuáles son las limitaciones que en función de cada categoría se imponen a los derechos de propiedad previamente adquiridos. Como podemos observar en el cuadro N° 7, las restricciones y condiciones de uso que se establecen están enfocadas a regular las actividades de aprovechamiento de recursos y poco dicen sobre las limitaciones al derecho de propiedad. Aparte de la prohibición de nuevos asentamientos humanos (en Parques Nacionales y Santuarios Nacionales), y la exclusión de aquellas actividades que puedan significar cambios notables en el paisaje (en las reservas Paisajísticas), las regulaciones sobre cómo deben ejercerse derechos de propiedad son escasas.

En el caso de las Reservas Nacionales, si se plantea el supuesto de que haya poblaciones locales previa-

mente asentadas al establecimiento del ANP. A estas, siempre y cuando estén debidamente empadronadas por el Jefe del ANP, se les permite seguir desarrollando actividades agrícolas tradicionales y pecuarias. Por otro lado, en los Bosques de Protección, el derecho de propiedad puede ser ejercido de manera tal que no ponga en riesgo la cobertura vegetal del área, o afecte los suelos frágiles y las fuentes o cursos de agua. Finalmente, en los Cotos de Caza, únicamente se dispone que los usos deben ser compatibles con los objetivos de creación del ANP.

Como vemos, las categorías de ANP no contemplan criterios claros que permitan definir qué limitaciones específicas deben ser establecidas a los derechos de propiedad adquiridos previamente a la creación del ANP. Ello conlleva a que los criterios y las limitaciones específicas tengan que ser establecidas por el Plan Maestro o por Resolución Jefatural de INRENA³⁶.

2.1.4 El Plan Maestro y la zonificación de un ANP

El Plan Maestro es el documento de planificación estratégica de más alto nivel para la gestión de cada ANP, tiene una vigencia de cinco años y son aprobados mediante Resolución Jefatural del INRENA (próximamente por el SERNANP) previa revisión en el Comité de Gestión³⁸ o su equivalente. Son elaborados en el marco de un proceso participativo liderado por la Jefatura del ANP de manera concertada con el Comité de Gestión, con la colaboración de los gobiernos regionales y locales, los pobladores locales debidamente organizados, y las instituciones públicas y privadas vinculadas al ANP.

Los Planes Maestros establecen los lineamientos y actividades que serán desarrollados para cumplir con los objetivos de creación del ANP. Asimismo, establecen la zonificación del ANP y, en principio, deberían definir cuáles son las condiciones para desarrollar actividades dentro del ANP en función de la zonificación, los objetivos de creación y la categoría. En este sentido, es el documento llamado a precisar las limitaciones y restricciones de uso a los derechos de propiedad adquiridos previamente al establecimiento del ANP.

La zonificación³⁹ del área, que es parte del Plan Maestro, permite ser más precisos respecto a qué actividades se pueden desarrollar, cómo y dónde. A pesar de

35 Una vez culminado el proceso de fusión de la IANP en el Ministerio del Ambiente, esta facultad le corresponderá al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP.

36 Revisar la Resolución de Intendencia 019-2005-INRENA-IANP.

37 El Comité de Gestión es un espacio de participación conformado por los actores interesados en apoyar a la gestión del ANP. Cuentan con una Comisión Ejecutiva de al menos cinco miembros y son reconocidos mediante Resolución de Intendencia de Áreas Naturales Protegidas. La renovación del reconocimiento de la Comisión Ejecutiva se da cada dos años. La norma específica que desarrolla todo lo concerniente a los Comités de Gestión es la Resolución de Intendencia 051-2006- INRENA- IANP.

38 La zonificación es una herramienta de planificación en función de las características y objetivos de manejo de cada ANP.

39 La Resolución Jefatural N° 101-2008-INRENA dispone que en el caso de Zonas de Protección Estricta y Zonas Silvestres se podrán establecer restricciones o limitaciones que impliquen la prohibición total de la realización de algún acto, omisión o actividad. Es decir, en dichas zonas, cabría la posibilidad de prohibir la construcción de todo tipo de infraestructura. Esta

Cuadro 8: Zonificación de ANP y usos posibles

Zonas	Definición	Usos permitidos y restringidos
Protección estricta (PE)	Son aquellos espacios donde los ecosistemas han sido poco o nada intervenidos, o incluyen lugares con especies o ecosistemas únicos, raros o frágiles, los que, para mantener sus valores, requieren estar libres de la influencia de factores ajenos a los procesos naturales mismos, debiendo mantenerse las características y calidad del ambiente original.	<ul style="list-style-type: none"> - En estas zonas solo se permiten actividades propias del manejo del área y de monitoreo del ambiente, y excepcionalmente, la investigación científica. - En estas zonas no se puede establecer infraestructura y facilidades necesarias para la administración del área. - En estas no se permite la extracción para aprovechamiento con fines de subsistencia por comunidades nativas o campesinas ni poblaciones locales de especies de flora y fauna permitidas. - Esta prohibida la introducción de especies exóticas. - Está prohibido realizar actividades de extracción y procesamiento pesquero. - No se pueden otorgar concesiones para la prestación de servicios turísticos. - No se permite la construcción de aeródromos.
Silvestre(S)	Zonas que han sufrido poca o nula intervención humana, y en las que predomina el carácter silvestre, pero que son menos vulnerables que las áreas incluidas en la zona de protección estricta.	<ul style="list-style-type: none"> - En estas zonas es posible, además de las actividades de administración y control, la investigación científica, educación y la recreación sin infraestructura permanente ni vehículos motorizados.
Uso turístico y recreativo (T):	Espacios que tienen rasgos paisajísticos atractivos para los visitantes y, que por su naturaleza, permiten un uso recreativo compatible con los objetivos del área.	<ul style="list-style-type: none"> - En estas zonas no se puede establecer infraestructura y facilidades necesarias para la administración del área.- En estas no se permite la extracción para aprovechamiento con fines de subsistencia por comunidades nativas o campesinas ni poblaciones locales de especies de flora y fauna permitidas. - Está prohibida la introducción de especies exóticas. - Está prohibido realizar actividades de extracción y procesamiento pesquero.No se permite la construcción de aeródromos.
Aprovechamiento directo (AD)	Espacios previstos para llevar a cabo la utilización directa de flora o fauna silvestres, incluyendo la pesca, en las categorías de manejo que contemplan tales usos y según las condiciones especificadas para cada área natural protegida.	<ul style="list-style-type: none"> - En estas zonas se permite el desarrollo de actividades educativas y de investigación, así como infraestructura de servicios necesarios para el acceso, estadía y disfrute de los visitantes, incluyendo rutas de acceso carrozables, albergues y uso de vehículos motorizados. - Las actividades de aprovechamiento directo de recursos son compatibles con la Zona de Uso Turístico y Recreativo, cuando así lo establezca el Plan Maestro. - La posibilidad de habilitar infraestructura para uso turístico o recreativo, debe explícitamente señalarse incluso en las Zonas de Uso Turístico y Recreativo.
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.	<ul style="list-style-type: none"> - Estas zonas sólo pueden ser establecidas en áreas de uso directo, de acuerdo al artículo 21 de Ley de ANP. - Se permiten actividades para la educación, investigación y recreación. - No es posible establecer Zonas de Uso Especial sobre bosques primarios, con la excepción de aquellos ámbitos donde existan derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento del Área Natural Protegida. - Se permiten actividades que implican la transformación del ecosistema original, mediante el desarrollo de infraestructura u otros, realizada en base a derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento del Área Natural Protegida. Se debe garantizar que el desarrollo de la actividad no afecte los objetivos primarios de conservación del Área Natural Protegida.

Cuadro 8: Zonificación de ANP y usos posibles (continuación)

Zonas	Definición	Usos permitidos y restringidos
		<ul style="list-style-type: none"> - El uso forestal maderable es permitido excepcionalmente es bajo planes de manejo, fuera de ámbitos de bosques primarios y en Áreas Naturales Protegidas de uso directo, por poblaciones locales previamente asentadas, mediante sistemas agroforestales, aprovechamiento de bosques secundarios o mejoramiento y enriquecimiento de purmas. - La población previamente establecida y debidamente empadronada por el Jefe del Área Natural Protegida puede realizar actividades agrícolas tradicionales, previa comunicación al Jefe del Área Natural Protegida. Este empadronamiento y comunicación no generan reconocimiento alguno sobre el régimen de tenencia de tierras involucradas. - Es posible el aprovechamiento de árboles caídos arrastrados por los ríos, de acuerdo a lo establecido en el Plan Maestro y en base al Contrato de aprovechamiento de recursos naturales o Permiso, según corresponda. El Contrato es suscrito por la Dirección General y el Permiso es emitido por la Jefatura del Área Natural Protegida.
Recuperación (REC)	Zonas transitorias, aplicable a ámbitos que por causas naturales o intervención humana, han sufrido daños importantes y requieren un manejo especial para recuperar su calidad y estabilidad ambiental, y asignarle la zonificación que corresponde a su naturaleza.	<ul style="list-style-type: none"> - La población previamente establecida y debidamente empadronada por el Jefe del Área Natural Protegida puede realizar actividades agrícolas tradicionales, previa comunicación al Jefe del Área Natural Protegida. Este empadronamiento y comunicación no generan reconocimiento alguno sobre el régimen de tenencia de tierras involucradas.
Histórico-cultural (HC)	Ámbitos que cuentan con valores históricos o arqueológicos importantes y cuyo manejo debe orientarse a su mantenimiento, integrándolos al entorno natural. Es posible implementar facilidades de interpretación para los visitantes y población local.	<ul style="list-style-type: none"> - Se promueve la investigación, actividades educativas y uso recreativo, en relación a sus valores culturales.

ello, en el Perú existen diversas ANP (se calcula que el 50%) que no cuentan con un Plan Maestro aprobado o actualizado, ya que su elaboración o actualización exige una inversión considerable en términos de tiempo y dinero. Se requiere realizar investigación, talleres de consulta, sistematización de la información, análisis jurídico, entre otros temas. Por ello, la legislación prevé que en el caso de ANP que no cuenten con un Plan Maestro aprobado, INRENA (próximamente SERNANP), en aplicación del principio precautorio, puede establecer la zonificación provisionalmente para responder a necesidades de protección y uso público. En este caso, es necesario que exista un expediente técnico justificatorio.

De acuerdo al marco legal, las ANP pueden contar con Zonas de Protección Estricta, Silvestre, de Uso Turístico y Recreativo, de Aprovechamiento Directo, de Uso Especial, de Recuperación e Histórico – Cultural (ver el cuadro N° 8 para detalles más específicos). En primer lugar, es necesario precisar que, un ANP puede contar con más de una zona designada

bajo la misma zonificación. Es decir, un área como la Reserva Nacional Tambopata podría tener más de una Zona de Uso Turístico y Recreativo. Por otro lado, es importante mencionar que un ANP no debe contar con todas las posibles zonificaciones en su interior. Es posible, por ejemplo, que un Parque Nacional cuente únicamente con Zonas de Protección Estricta, Zonas Silvestres y Zonas de Uso Especial.

Finalmente, es importante mencionar que las áreas de uso indirecto, como los Parques Nacionales y los Santuarios, no pueden contar con Zonas de Aprovechamiento Directo.

La Ley de ANP define a las Zonas de Uso Especial como «espacios ocupados por asentamientos humanos preexistentes al establecimiento del ANP 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. En estas zonas se permite la realización de actividades que implican la transformación del

misma norma establece -consideramos erróneamente- que la medida compensatoria debe ser entendida como el plazo que otorga la administración para la adecuación del propietario a las limitaciones de uso establecidas.

ecosistema original, mediante el desarrollo de infraestructura u otros, realizada en base a derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento del ANP.

Por otro lado, en las zonas de uso turístico y recreativo se permite el desarrollo de actividades educativas y de investigación, así como infraestructura de servicios necesarios para el acceso, estadía y disfrute de los visitantes, incluyendo rutas de acceso carrozables, albergues y uso de vehículos motorizados. Es importante señalar que la habilitación de infraestructura para uso turístico o recreativo en predios privados debe estar expresamente contemplada en la zonificación.

Algunas ANP, como la Reserva Nacional Salinas y Aguada Blanca, han optado por zonificar los predios privados como Zonas de Aprovechamiento Directo. Estas zonas son previstas para el uso directo de flora, fauna silvestre y también para la pesca. Por esta razón, únicamente debería utilizarse esta zonificación sobre predios privados, cuando en dichos predios se desarrollen actividades de aprovechamiento directo de los recursos de flora, fauna silvestre o de recursos hidrobiológicos, en la medida que esa es su razón de ser. En la medida de lo posible, aquellas zonas donde existan predios de propiedad privada preexistentes al área deberían ser zonificados como de Uso Especial. Eventualmente, dependiendo del caso en cuestión, también podrían ser zonificadas como Zonas de Aprovechamiento Directo, Zonas de Recuperación o Zonas de Uso Turístico. Su zonificación como Zonas Silvestres o de Protección Estricta debería permitirse únicamente en situaciones excepcionales y en estos casos, es probable que se requieran medidas compensatorias⁴⁰.

Ello se debe a que en el caso de las Zonas Silvestres, si bien se permite el desarrollo de actividades recreativas, turísticas y de investigación, no se permite la instalación de infraestructura permanente ni el uso de vehículos motorizados. Por otro lado, en las Zonas de Protección Estricta, ni siquiera se permite el establecimiento de infraestructura y facilidades necesarias para la administración del área. En este sentido, sería incoherente permitir el establecimiento de infraestructura para usos recreativos e incluso residenciales.

a. Restricciones de uso a los derechos de propiedad en Zonas de Amortiguamiento

Las Zonas de Amortiguamiento⁴¹ son aquellas zonas adyacentes a las ANP que, por su naturaleza y ubicación, requieren un tratamiento especial que garantice la conservación del ANP. Este tratamiento especial determina que las actividades que se realicen en las Zonas de Amortiguamiento no pongan en riesgo el cumplimiento de los fines del ANP.

Por ello, si un propietario privado -cuyo predio está ubicado en la Zona de Amortiguamiento de un ANP- desea construir un helipuerto, un aeródromo o un condominio, requerirá necesariamente de una evaluación de impacto ambiental. En caso se consideren actividades o acciones que modifiquen el estado natural de los recursos naturales renovables agua, suelo, flora y fauna silvestre, como por ejemplo, un relleno sanitario, previamente a su aprobación por la autoridad sectorial competente, se requerirá la opinión técnica favorable del INRENA⁴². Estos elementos fueron tomados en consideración en la sentencia emitida mediante Resolución N° 33 de la Sala Civil Mixta de la Corte Superior de Justicia de Loreto, la cual ordenó el cese del vertimiento de residuos sólidos y la clausura del botadero que se encontraba en funcionamiento en la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana⁴³. De esta manera, la Sala Civil Mixta confirmó la sentencia contenida en la Resolución N° 23 del Segundo Juzgado Civil de Loreto, la cual declaró fundada la demanda de amparo interpuesta por Luis Alberto Salas y diversas organizaciones de la sociedad civil⁴⁴, exigiendo la clausura del botadero instaurado de manera ilegal.

2.1.5 Resolución Jefatural N° 101-2008-INRENA

Debido a la poca precisión y ambigüedad del marco legal respecto a las restricciones al ejercicio del derecho de propiedad dentro de ANP, el INRENA aprobó mediante Resolución Jefatural N° 101-2008-INRENA, el Procedimiento para edificación y/o modificación de infraestructura en predios de particulares ubicados al interior de ANP de carácter nacional⁴⁵. La justificación de esta norma la encontramos en los

40 El Plan Maestro de cada área define la extensión que corresponda a su Zona de Amortiguamiento. En aplicación del principio precautorio, el INRENA mediante Resolución Jefatural, puede establecer de manera temporal la extensión de la Zona de Amortiguamiento en tanto no se apruebe el Plan Maestro correspondiente. La delimitación de la misma se realiza de manera georeferenciada utilizando coordenadas Universal Transversal Mercator (UTM) y descriptiva utilizando en lo posible, accidentes geográficos de fácil identificación en el terreno.

41 Esta facultad recaerá en el SERNANP según lo dispuesto en el punto 2. f) de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1013.

42 Dicha Sentencia confirmó la Sentencia contenida en la Resolución N° 23.

43 Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA, Red Ambiental Loretana – RAL, Fundación para la Conservación de la Naturaleza – ProNaturaleza y CANATURA.

44 La norma no es aplicable a áreas de conservación regional ni áreas de conservación privada. Tampoco es aplicable a zonas de amortiguamiento de ANP de nivel nacional.

45 El Tribunal Registral de SUNARP ha resuelto procesos (Resoluciones N° 539 y 541 de la SUNARP-TR-L del 2007) vinculados a la inscripción de cargas ambientales en los asientos registrales de predios ubicados dentro de la Reserva Nacional Paracas. El Tribunal Registral de SUNARP señaló que «respecto a otras limitaciones y restricciones no contempladas expresamente en las

conflictos que han surgido sobre el particular en ANP como la Reserva Nacional Paracas⁴⁶, el Santuario Histórico de Machu Picchu, la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cocha y en la zona de amortiguamiento del Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa. Asimismo, debido a que ni las normas de creación ni los Planes Maestros precisan claramente las restricciones de uso, la inscripción de cargas ambientales en los asientos registrales de los predios privados ubicados dentro de dichas ANP se ha hecho inviable.

Consideramos que la intención de la norma es buena y definitivamente acertada en varios aspectos, pero también establece cuestiones que deben ser revisadas de inmediato.

Entre los aciertos de la norma tenemos que:

- Promueve mecanismos para que las restricciones o limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad sean más detalladas, por ejemplo, al disponer que los Planes Maestros deben describir las restricciones aplicables por zona y/o lugar.
- Promueve que el Jefe del ANP sea más activo en los espacios de toma de decisión a nivel municipal, que tengan que ver con el ordenamiento territorial.
- Obliga al Jefe del ANP a que, dentro de sus posibilidades presupuestales, levante la información necesaria para completar el catastro. En este caso, sería prudente definir mecanismos de coordinación con COFOPRI y SUNARP.
- Establece un régimen transitorio para que, en un plazo de 360 días, el INRENA (ahora el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Perú - SERNANP) apruebe las normas específicas que señale las restricciones y limitaciones por ANP.
- Precisa que en zonas rurales la construcción, modificación y/o ampliación de viviendas rurales, sembríos para subsistencia, cercado de predios,

normas pertinentes, resulta aplicable el artículo 46.1º del Reglamento de la Ley N° 26834, conforme al cual las limitaciones y restricciones al uso de predios de propiedad privada ubicadas al interior de un ANP, cuya existencia es posterior a la propiedad, son establecidas en el dispositivo legal de su creación, en el respectivo Plan Maestro o mediante Resolución Jefatural específica del INRENA». De esta manera, el Tribunal confirmó que INRENA se encuentra facultado para establecer limitaciones a los derechos de propiedad dentro de ANP mediante Resolución Jefatural.

46 En el Perú, sobretodo en las zonas rurales, persiste un preocupante atraso en materia de titulación de predios. En este contexto es común encontrarse con pobladores que únicamente cuentan con certificados de posesión y que se encuentran tramitando su título de propiedad desde hace ya varios años atrás. La norma establece que en el caso de los posesionarios previos al ANP, no se desconoce su derecho de posesión mas no procede la adquisición de propiedad por prescripción. Por un lado, la norma desalienta a que se establezcan nuevos asentamientos humanos por personas que aleguen tener una posesión previa, ya que no podrán obtener el derecho de propiedad. Ello es coherente con el artículo 46.2 del Reglamento de la Ley de ANP, que prohíbe el establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro de las ANP posteriores a su creación. Sin embargo, esta solución puede resultar injusta para aquel posesionario que no ha obtenido su titulación por incapacidad del Estado. En este caso, el administrado verá limitada entre otras cosas, su capacidad de establecer gravámenes en la medida que no cuenta con un derecho de propiedad. Asimismo, la LANP establece la posibilidad que los propietarios puedan desarrollar actividades compatibles, como la prestación de servicios turísticos, dentro de las ANP previa autorización del INRENA. No obstante, no se regula esta posibilidad en caso sean posesionarios. En todo caso, es necesario revisar la regulación para que se pueda dar un cabal reconocimiento al derecho de posesión y los posesionarios puedan beneficiarse de las oportunidades que genera el ANP y se les incentive a desarrollar actividades compatibles.

47 Mediante Resolución de la Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 360-2006-SUNARP-SN. SUNARP justificó la expedición de una directiva que contemple reglas propias debido a las particularidades de la normativa que regula las áreas naturales protegidas.

actividades ganaderas, establecimiento, mantenimiento o modificación de infraestructura menor de regadío, por su naturaleza, no requieren de Estudios de Impacto Ambiental. En este caso, además de establecer una lista taxativa, hubiese sido recomendable incidir en la naturaleza de estas actividades y definir criterios que permita determinar qué actividades no contempladas en dicha lista requieren o no de un Estudio de Impacto Ambiental. Asimismo, valdría la pena precisar que en el caso de las actividades listadas tampoco se requiere presentar una Declaración de Impacto Ambiental.

- Pretende establecer criterios para la zonificación sobre predios de propiedad privada. Por ejemplo, al establecer que las zonas urbanas al interior de un ANP deben ser zonificadas como Zona de Uso Especial y que en zonas rurales no se podrán establecer Zonas de Protección Estricta o Zonas Silvestres, sobre predios de propiedad privada adquirida previamente a la creación del ANP. Sobre lo último, queda sin embargo la duda respecto a cómo tratar a los posesionarios legítimos⁴⁷. Asimismo, tampoco se regulan supuestos, como por ejemplo: que un predio de propiedad privada sea el corredor de especies de fauna silvestre y por lo tanto requiera ser necesariamente zonificado como zona de protección estricta o zona silvestre.

Los temas que deberían ser revisados son los siguientes:

- Establece que aquellos que vienen realizando el uso de un predio ubicado en Zona de Protección Estricta o Zonas Silvestre, sin contar con un título válido sobre el mismo o sin el permiso expreso y escrito del propietario inscrito, deberán abandonar el área en un plazo máximo de 6 meses luego de la inscripción definitiva de la carga ambiental. Esta disposición no toma en cuenta la gran cantidad de poblaciones amazónicas asentadas dentro de ANP y que no cuentan con títulos válidos por la ineficacia de los programas e instituciones estatales encargadas

del saneamiento legal de dichas tierras. En este caso no queda claro qué ocurre con aquellos que ya hayan adquirido la propiedad del predio por prescripción adquisitiva pero aun no hayan obtenido el reconocimiento judicial. Recordemos que este es meramente declarativo y no constitutivo del derecho. Por otro lado, la norma permite que «el ocupante sin título válido» siga habitando el predio, siempre y cuando pague una compensación cuyo monto sería definido por INRENA (SERNANP). Es decir, aquellos que cuenten con la capacidad para asumir dichos gastos podrían seguir ocupando el área, mientras que las poblaciones más pobres tendrían que abandonar dichas áreas. La misma situación ocurre en el caso de aquellos que venían ocupando Zonas Histórico Culturales.

- Afirma que las limitaciones en Zonas Reservadas no podrán ser mayores a aquellas que se puedan imponer en las Zonas de Uso Turístico y Recreativo – ZT. Sin embargo, sobre la base del principio precautorio, se debería poder establecer, transitoriamente, limitaciones tan estrictas como aquellas que se establecen en Zonas de Protección Estricta.
- Establece una serie de limitaciones que se aplican, de manera supletoria, a aquellas áreas cuyo Plan Maestro no indique las restricciones y tampoco se hubiere emitido una Resolución Jefatural específica que defina las limitaciones. Dichas limitaciones no guardan proporcionalidad, han sido generalizadas a partir de realidades específicas y, en algunos casos, terminan generando incentivos perversos. Como ejemplo, podemos mencionar que se impide la construcción de centros de hospedaje sin establecer ningún tipo de distinción en función de su dimensión; se impide la construcción de edificaciones con fines de vivienda mayores a dos pisos sin tomar en cuenta que una edificación de un piso con materiales inadecuados puede generar un mayor impacto que una construcción de tres pisos con materiales idóneos; la imposibilidad de establecer silos y áreas para el procesamiento de desechos, con lo que se podría promover que los residuos domésticos y los residuos sólidos sean arrojados a los ríos o sean quemados; o la imposibilidad de establecer centros de crías de animales domésticos lo que podría incentivar la caza de especies de fauna silvestre; entre otros.
- Establece una lista taxativa de aquellas actividades, realizadas en predios privados ubicados en la Zona de Amortiguamiento de un ANP, que requieren un Estudio de Impacto Ambiental - EIA, pero no definen que se entienda por actividades semi-industriales.
- Dispone que las restricciones o limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad sólo podrán ser aplicables a partir de su inscripción de las mismas

en los Registros Públicos correspondientes. Ello parece fundamentarse en el artículo 926° del Código Civil, que establece que «las restricciones de la propiedad establecidas por pacto para que surtan efectos respecto a terceros, deben inscribirse en el registro respectivo». Sin embargo, en el caso de las ANP no se trata de restricciones establecidas por pacto entre las partes, sino de un acto unilateral del Estado. Consideramos que no es una condición para la aplicación de las restricciones específicas que estas se encuentren inscritas en los asientos registrales de los predios correspondientes. Ello no quita que sea recomendable y prioritario inscribir las cargas ambientales por razones de oponibilidad y seguridad jurídica.

En general, la norma sienta las bases para el debate sobre un tema en torno al cual no existen recetas únicas ni propuestas claramente definidas. Consideramos que una norma que regule el ejercicio del derecho de propiedad no debe centrarse únicamente en mecanismos de comando y control sino también en incentivos. En este sentido, se podrían otorgar incentivos a aquellos propietarios que utilicen energía proveniente de fuentes no convencionales como la eólica, la solar, los biodigestores, entre otros. Por otro lado, la norma en cuestión no parece articularse con el registro de ANP que ha sido implementado en la SUNARP.

3. EL REGISTRO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE LA SUNARP

El Decreto Supremo N° 001-2000-AG dispuso la inscripción de las ANP, como Patrimonio de la Nación, ante los Registros Públicos. Por su parte, el Reglamento de la Ley de ANP estableció que el INRENA, a través de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas (léase SERNANP), debe llevar el Registro y Catastro oficiales de las ANP. Se trata, en este caso, de un Registro Administrativo que ayuda a elaborar los mapas oficiales de las ANP pero también facilita la inscripción registral de las ANP como Patrimonio de la Nación ante la SUNARP. El artículo 45° de la citada dispone que:

«45.1 Para la inscripción de las Áreas Naturales Protegidas como Patrimonio de la Nación a nombre del Estado Peruano – INRENA (SERNANP), en el Registro correspondiente, basta que el INRENA (SERNANP) presente la solicitud o formulario registral debidamente suscrito por el Director General (actualmente Intendente de ANP) o el Jefe del Área Natural Protegida correspondiente, en un documento cartográfico del predio en coordenadas Universal Transversal Mercator (UTM) y copia simple de la norma de creación del Área Natural Protegida.

45.2 Los Registradores Públicos realizan las inscripciones correspondientes, a sólo mérito de la presentación de la solicitud e instrumento legal que la sustenta, bajo responsabilidad.»

Cuando se aprobó el Reglamento aún no se tenía claro cuál era el registro correspondiente ni cuáles serían las características de dicho registro. La Quinta Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA), promovió la reflexión al establecer como obligación de la SUNARP implementar un Registro de ANP, así como expedir las normas que regulen dicho registro. Sobre la base del mandato de la LGA, el 18 de diciembre de 2006, la SUNARP aprobó la Directiva N° 004-2006-SUNARP/SN⁴⁸, que reguló el Registro de ANP. Esta norma desarrolló el Registro de ANP dentro del Registro de Propiedad Inmueble «...atendiendo que las inscripciones que se practicaran en este Registro, se refieren a extensiones territoriales».

La mencionada Directiva estableció que las áreas protegidas se inscriben en el Registro de ANP de la Oficina Registral donde se encuentre ubicada. Especifica además que si el ANP se encuentra bajo la competencia territorial de dos o más Oficinas Registrales, será competente aquella en la que se encuentre la mayor extensión de la misma.

En este sentido, plantea que los actos inscribibles en el Registro de las ANP son: la norma que crea el ANP; los actos que modifiquen, amplíen, limiten o extingan los derechos que sobre ella recaen; los actos que restrinjan o limiten las facultades, usos o derechos de terceros que se les ha otorgado dentro de las ANP; las medidas cautelares administrativas o judiciales que recaigan sobre la ANP; las resoluciones administrativas o judiciales que restrinjan el ejercicio del derecho que otorga ANP, u otras que recaigan sobre la misma; y, otros establecidos por normas legales.

Es decir, el asiento registral de cada ANP contendría, además de los requisitos generales establecidos en el artículo 50° del Reglamento General de los Registros Públicos, los siguientes:

- a. La denominación del ANP.
- b. La norma de creación y la fecha de la misma.
- c. Extensión superficial expresada en hectáreas. Si existen derechos de terceros, se indicará el número, el tipo de derecho, y extensión del área de estos derechos.
- d. Distrito, provincia y departamento en donde se ubica el área sobre la que recae el ANP.
- e. El derecho de terceros sobre la ANP preexistente a su creación a efectos de determinar su posible transferencia o limitaciones en el uso.
- f. Cualquier restricción que disponga la resolución de su creación.

Es decir, la Directiva de SUNARP no precisa que las cargas que generen las ANP deben ser inscritas en

los asientos de los predios privados ubicados dentro del ANP. Consideramos que es importante que SUNARP registre los límites territoriales que abarcan las ANP y conozca las normas de creación de ANP, los Planes Maestros y otros dispositivos que establezcan restricciones para:

- a. En la medida de lo posible, incorporar las cargas sobre los asientos registrales de los predios privados ubicados dentro del ANP, según su norma de creación, categoría, zonificación y otras normas que establezcan mayores restricciones.
- b. Garantizar que se otorgue la primera opción de compra al Estado en casos de compra venta de predios ubicados dentro de un ANP.
- c. No otorgar nuevos derechos de propiedad privada dentro de las ANP, y evitar que se pretenda prescribir sobre áreas comprendidas dentro de las ANP.
- d. Contribuir a que no se generen superposiciones de derechos.

4. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Las ANP son espacios importantes que el Estado ha declarado como tales, en los cuáles sólo se permiten actividades compatibles con los objetivos de conservación del área. La mayoría de ANP en el Perú se han establecido sobre zonas en las cuales preexistían derechos de propiedad privada. Dado el carácter de Patrimonio de la Nación de las ANP, el Estado puede establecer restricciones al ejercicio del derecho de propiedad para salvaguardar los objetivos y fines de creación del área.

Los mecanismos para establecer dichas limitaciones son diversos, pero aun han demostrado ser imprecisos para viabilizar la inscripción de cargas ambientales en los Registros Públicos correspondientes. No existe una propuesta consensuada sobre cómo se deberían inscribir las cargas que resulten de las restricciones establecidas por la norma de creación del ANP, su Plan Maestro y otras normas específicas. La Resolución Jefatural N° 101-2008-INRENA y la Directiva N° 004-2006-SUNAPR/SN parecen optar por dos vías paralelas y aun no queda claro cómo, ni cuándo van a encontrarse. La primera se inclina por precisar, de manera muy detallada y diferenciada, (en función de la zonificación) todas las cargas que genera el ANP y luego, inscribir dichas cargas sobre cada uno de los asientos registrales de los predios correspondientes. Es decir, propone completar el catastro de cada una de las ANP y definir claramente qué restricciones le aplican a cada uno de los predios que se encuentran dentro del ANP. El esquema es muy lógico pero su aplicación en la práctica se dificulta en la medida que no existe un verdadero saneamiento físico legal de los predios ubicados dentro de las ANP y los costos involucrados pueden resultar muy elevados. Además, al optar por establecer taxativamente los usos restringidos podría in-

interpretarse que otras actividades si se encuentran permitidas, incluidas aquellas que generen impactos al ANP pero que no fueron tomadas en cuenta al momento de elaborar dicha lista.

Por otro lado, la Directiva de SUNARP propone un Registro de ANP dentro del Registro de Propiedad Inmueble a efectos de inscribir las restricciones de uso de una manera general a nivel de cada ANP y no de una manera específica en función de cada uno de los derechos de propiedad previamente adquiridos. Antes de inclinarnos por una u otra propuesta, plantear una figura mixta o una distinta, consideramos que es necesario explorar más en torno a las características que debería tener el registro para que las cargas sean oponibles y nos movamos en un clima de seguridad jurídica.

El presente artículo ha tenido como finalidad plantear la problemática y algunas interrogantes, como por ejemplo: ¿Cuál es el margen de discrecionalidad que debe otorgarse al Estado? ¿Cuáles son los criterios para determinar que usos son permitidos y prohibidos y cómo precisarlos? ¿El establecimiento de limitaciones de uso de manera taxativa debería ser la única regla? ¿Cómo se debe tratar a los poseedores previos, a las comunidades nativas y campesinas y a las poblaciones indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial? ¿Qué medidas compensatorias deben implementarse cuando se restrinjan los derechos de propiedad por el establecimiento de un ANP? ¿Es correcto que el Registro de ANP haya sido desarrollado dentro del Registro de Propiedad Inmueble?

Con estas interrogantes y otras que surgen del análisis, las ANP retan a las instituciones del derecho y a los abogados a repensar las estructuras jurídicas para que se adapten a las características particulares de las ANP. Las complejas realidades que presentan las ANP, además de exigir el encuentro con otras disciplinas, requieren también del encuentro de distintas ramas del derecho. Especialistas en derecho registral, derechos reales, derecho administrativo, derecho ambiental, derechos humanos, etc, o aquellos interesados en el análisis económico del derecho o la antropología jurídica ya no pueden darse por no aludidos. Que empiece el debate y las propuestas. CA

BIBLIOGRAFÍA

CHIRINOS, Carlos y Manuel, RUIZ. «Concesiones sobre Recursos Naturales: una Oportunidad para la gestión privada». SPDA, 2004.

DAR. Hacia una Reglamentación de la Ley 28736. «Régimen Especial Transectorial de Protección a favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial». Lima, 2007.

DE TRAZEGNIES, Fernando. «La Transformación del derecho de propiedad». En: Revista de Derecho N°

33. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: 1978, p.72-124.

GAMBOA, César y Asunta, SANTILLÁN. «Régimen Especial Transectorial de Protección a favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial. La Relación entre los Pueblos Indígenas Aislados y los Recursos Naturales a la luz de la Ley N° 28736». DAR, 2006.

GOMEZ DE LA TORRE, Andrés. «Concesión de obras publicas: ¿promoviendo la inversión privada en el Perú». En: IUS ET VERITAS. 2001. Año XI. N° 22. p. 72 – 87.

INRENA. Plan Maestro de la Reserva Comunal Purús 2005-2010. Lima, 2005.

INRENA. Plan Maestro del Parque Nacional Yanachaga Chemillén 2005-2009. Lima, 2005.

INRENA. Plan Maestro del Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes 2007-2011. Lima, 2007.

INRENA. Plan Maestro de la Reserva Nacional del Titicaca 2003-2007. Lima, 2003.

MONTEFERRI, Bruno. «Oportunidades para el Turismo en la Reserva Nacional Nacional Pacaya Samiria». SPDA, 2007.

MONTEFERRI, Bruno. «Áreas Naturales Protegidas: espacios de oportunidades y conflictos». En: Memoria del Simposio Internacional Cordillera del Cóndor. Quito, 2007.

MONTEFERRI, Bruno (Ed.). «Comités de Gestión: Construyendo Gobernanza para las Áreas Naturales Protegidas del Perú». SPDA, 2006.

PULGAR-VIDAL, M, MONTEFERRI, B y Juan Luis DAMMERT. Conservation and extractive industries. An interplay of perceptions and expectations. SPDA, 2008.

SOLANO, Pedro. «La Esperanza es Verde». SPDA, 2005.

SPDA, «Manual de Legislación Ambiental». Lima, 2006.

SPDA, Manual de Normas Legales contra la Tala Ilegal. Lima, 2006.

SPDA. Manual Explicativo de la Legislación sobre Áreas Naturales Protegidas. Lima, 2007.

SPDA. Manual de Instrumentos Legales para la Conservación Privada en el Perú. Lima, 2007.

SPDA. Regiones Sostenibles. Edición N° 1. Iquitos, 2007.

SPDA. Regiones Sostenibles. Edición N° 2. Iquitos, 2007.