

Áreas naturales protegidas, una mirada al desarrollo regulatorio en los últimos años

Silvana Gálvez Llanos¹

SUMARIO

I. Introducción. II. Conceptos básicos. 2.1 ¿Qué son Áreas Naturales Protegidas? 2.2 ¿Cuáles son los niveles de administración de las ANP? 2.3 ¿Cuál es la función del Sernanp? 2.4 ¿Cómo se clasifican las ANP? 2.5 Categorías. 2.6 ¿Cómo se zonifica un ANP? 2.7 Otras áreas relacionadas con las ANP. III. Procedimiento de aprobación de ANP. IV. Exigencias legales para el desarrollo de actividades económicas al interior de una ANP. 4.1 Requisitos y condiciones para el aprovechamiento de recursos no renovables dentro de ANP. 4.2 Algunos temas relevantes. V. Sobre las zonas reservadas. VI. Sobre los derechos adquiridos. VII. Sobre las zonas de amortiguamiento. VIII. Instrumentos de planificación para la gestión de un ANP. IX. Áreas de conservación regional. X. Áreas de conservación municipal. XI. Conclusiones.

PALABRAS CLAVE

Áreas Naturales Protegidas; desarrollo regulatorio; desarrollo de actividades económicas en las ANP.

KEYWORDS

Protected Natural Areas; regulatory development; development of economic activities in the ANP.

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo el analizar el desarrollo normativo respecto a las Áreas Naturales Protegidas, el cual ha sido abundante desde la creación del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sernanp). Considero importante tomarse un tiempo en revisar la forma cómo se ha desarrollado la regulación y cuáles son los pasos que aún nos faltan dar, resaltando la relevancia de estas áreas en nuestro país debido a su riqueza ambiental y que muchas veces se encuentran en conflicto con el desarrollo de actividades económicas.

ABSTRACT

This article aims to analyze regulatory developments about protected natural areas, which has been a lot since the creation of the National Service of Protected Natural Areas –Sernanp. I consider important to take time to review the way how the regulation has developed and what steps we lack even give, because of the relevance of our natural wealth that many often is in conflict with the development of economic activities.

¹ Abogada titulada de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Maestría en Derecho Ambiental y Urbanístico por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. En la actualidad, ejerce el cargo de abogada asociada en el Área de Medio Ambiente del Estudio Muñiz, Rámirez, Pérez-Taiman y Olaya. Naturalmente, la autora del texto es la única responsable de lo que aquí se señala y manifiesta expresamente que el contenido o afirmaciones vertidas en el presente trabajo (i) son exclusivamente una opinión personal, doctrinaria y académica, (ii) no constituye un consejo legal autorizado profesional y (iii) no comprometen ni adelantan la opinión de la firma legal para la cual presta sus servicios profesionales.

I. Introducción

Desde la publicación de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, en 1997 a la fecha, no podemos negar que ha existido un gran avance en el desarrollo del marco normativo relacionado a las Áreas Naturales Protegidas.

El objetivo de este artículo es poder dar una mirada a la normativa que desarrolla la regulación de las Áreas Naturales Protegidas, desde la forma cómo deben ser creadas, su clasificación, las diversas zonificaciones que la integran, la forma cómo se regula el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables en su interior, los derechos adquiridos, etc. Durante los últimos años, se han promulgado diversas normas que han desarrollado estos temas; sin embargo, es difícil encontrarlas sistematizadas en un solo documento, y esa es la finalidad de este artículo. Quiero plantear los principales temas relacionado a las ANP y la forma cómo la normativa ha ido avanzando en su regulación, y también analizar el trabajo que aún queda por hacer.

II. Conceptos básicos

Algunos conceptos básicos para introducirnos en el campo de las Áreas Naturales Protegidas (ANP).

2.1. ¿Qué son Áreas Naturales Protegidas?

La Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley 26834 (en adelante, la Ley) 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, paisajísticos y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país.

Las ANP constituyen patrimonio de la nación y su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad, pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de los recursos naturales, o determinarse la restricción de los usos directos.

2.2 ¿Cuáles son los niveles de administración de las ANP?

La importancia y el significado de los atributos y alcances de las ANP permiten distinguir niveles:

- Las áreas de administración nacional, que conforman el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sinanpe).
- Las áreas de administración regional, denominadas áreas de conservación regional.
- Las áreas de conservación privadas.

Las Áreas de Administración Nacional se caracterizan por ser espacios con significado y trascendencia nacional por la calidad y el carácter de los valores de diversidad biológica que contienen. Todas ellas en conjunto son parte del Sinanpe y son administradas por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sernanp). En el ámbito de cada área natural protegida, la autoridad máxima es ejercida por el jefe del área, quien es el responsable de dirigir y supervisar la gestión de esta.

Las Áreas de Administración Regional se conforman sobre zonas que, a pesar de tener importancia ecológica significativa, no califican para integrar al Sinanpe. Estas áreas son administradas por los gobiernos regionales forman parte del patrimonio de la nación y pueden ser inscritas como tales en los registros públicos. A estas áreas les son aplicables las normas que regulen las áreas de administración nacional en lo que sea pertinente.

Las Áreas de Conservación Privada son aquellos predios de propiedad privada que, por sus características ambientales, biológicas, paisajistas u otras relevantes, contribuyentes a complementar la cobertura del Sinanpe, por solicitud de su propietario son reconocidas como tales. El reconocimiento que otorga el Estado implica el compromiso del propietario de conservar la diversidad biológica del íntegro o parte del predio por un plazo no menor a 10 años. Mediante este reconocimiento el propietario conserva su derecho a la propiedad, pero acepta ciertas condiciones especiales, las que son vinculantes tanto para él como para los siguientes adquirientes del predio (cualquiera sea la modalidad de adquisición). Estas condiciones especiales se inscriben en registros públicos. La administración de estas áreas es ejercida por una persona designada por el propietario del predio.

2.3 ¿Cuál es la función del Sernanp?

El Servicio Nacional Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) es un organismo público técnico especializado del Ministerio del Ambiente, con personería jurídica de derecho público interno. El Sernanp ejerce sus competencias a nivel nacional. Tiene su sede principal en la ciudad de Lima, y cuenta con oficinas para gestionar las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional, que incluyen las Áreas Naturales Protegidas marinas y costeras en donde desarrolle sus actividades. Asimismo, el Sernanp se constituye como el ente rector del Sinanpe y supervisa la gestión de las Áreas Naturales Protegidas que no forman parte de este sistema.

Es importante señalar que los gobiernos descentralizados de nivel regional ostenten competencias, lo que será desarrollado cuando hablemos de las Áreas de Conservación Regional.

2.4 ¿Cómo se clasifican las ANP?

De acuerdo con la naturaleza y objetivos de cada ANP, se asignará una categoría que determine su condición legal, finalidad y usos permitidos. Las ANP se clasifican en dos grandes grupos, las de uso indirecto y las de uso directo:

Áreas de Uso Indirecto	Áreas de Uso Directo
<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. Son áreas de uso indirecto los parques nacionales, santuarios nacionales y santuarios históricos.</p>	<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 y cotos de caza.</p>

2.5 Categorías

Sobre la base de la clasificación precedente, las categorías de las Áreas Naturales Protegidas son las siguientes:

Áreas de Uso Indirecto:	Áreas de Uso Directo:
<p>Parques Nacionales. Áreas que constituyen muestras representativas de la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ellos se protege 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 paisajísticas y culturales que resulten asociadas.</p>	<p>Reservas paisajísticas. Áreas donde se protege ambientes cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre hombre y la naturaleza, albergando importantes valores naturales, estéticos y culturales.</p>
<p>Santuarios Nacionales. Área donde se protege con carácter intangible el hábitat de una especie o una comunidad de la flora y la fauna, así como las formaciones naturales de interés científico y paisajístico.</p>	<p>Refugios de Vida Silvestre. Áreas que se requiere intervención activa con fines de manejo para garantizar el mantenimiento de los hábitats, así como satisfacer las necesidades particulares de determinadas especies, como sitios de reproducción y otros sitios críticos para recuperar o mantener las poblaciones de tales especies.</p>
<p>Santuarios Históricos. Áreas que se protegen con carácter intangible espacios que contienen valores naturales relevantes y constituyen el entorno de sitios de especial significación nacional, por contener muestras del patrimonio monumental y arqueológicos, o por ser lugares donde se desarrollan hechos sobresalientes de la historia del país.</p>	<p>Reservas Nacionales. 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.</p>
	<p>Reservas Comunales. Áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones rurales vecinas. El uso y comercialización de recursos se hará bajo los planes de manejo aprobados y supervisados por la autoridad, y conducidos por los mismos beneficiarios. Pueden ser establecidas sobre suelos de capacidad de mayor uso agrícola, pecuario, forestal o de protección, además sobre humedales.</p>
	<p>Bosques de Protección. Áreas que se establecen con el objeto de garantizar la protección de las cuencas altas o colectoras, las riberas de los ríos y de otros recursos de agua en general, para proteger contra la erosión a las tierras frágiles que así lo requieran. En ellos se permite el uso de recursos y el desarrollo de aquellas actividades que no pongan en riesgo la cobertura vegetal del área.</p>
	<p>Costos de Caza. Áreas destinadas al aprovechamiento de la fauna silvestre a través de la práctica regulada de la caza deportiva.</p>

2.6 ¿Cómo se zonifica un ANP?

Independientemente de la categoría asignada, cada área deberá ser zonificada de acuerdo a sus requerimientos y objetivos; es decir, dentro de una ANP, se asigna a cada área una zonificación donde se podrá realizar ciertas actividades o no, dependiendo de las características y objetivo de cada ANP. De esta forma, la zonificación responde a las características y objetivos de manejo de las áreas naturales protegidas que están contenidas en el plan de maestro.

La legislación ofrece un abanico de siete zonas posibles como herramientas para el ordenamiento territorial al interior de un ANP. Esto no significa que un área deba contar necesariamente con las siete categorías que desarrollamos a continuación o que un área debe ser zonificada en siete espacios distintos. El espacio físico de un área puede ser zonificado como un mosaico, en el cual podemos encontrar más de un lugar que corresponde a una zona determinada. Esto dependerá de las características específicas del lugar, la necesidad de protección de este, los recursos que alberga, los usos que se pueden realizar en él y la intensidad de estos.

De esta forma, la Áreas Naturales Protegidas pueden constar con:

(i) Zona de Protección Estricta (PE). 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 y deben mantenerse las características y calidad del ambiente original. En estas zonas solo se permiten actividades propias del manejo del área y de monitoreo del ambiente, y excepcionalmente, la investigación científica.

(ii) Zona 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. 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.

(iii) Zona de 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. 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.

(iv) Zonas de Aprovechamiento Directo (AD). Espacios previstos para llevar a cabo la utilización directa de flora o fauna silvestre, incluyendo la pesca, en las categorías de manejo que contemplan tales usos y según las condiciones especificadas para cada ANP. Se permiten actividades para la educación, investigación y recreación. Las Zonas de Aprovechamiento Directo solo podrán ser establecidas en áreas clasificadas como de uso directo, de acuerdo con el artículo 21 de la presente Ley.

(v) Zona de Uso Especial (UE). Espacios ocupados por asentamientos humanos preexistentes al establecimiento del Área Natural Protegida o en los que, por situaciones especiales, ocurre algún tipo de uso agrícola, pecuario, agrosilvopastoril u otras actividades que implican la transformación del ecosistema original.

(vi) Zona de Recuperación (REC). Zona transitoria 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, además de asignarles la zonificación que corresponde a su naturaleza.

(vii) Zona Histórico-Cultural (HC). Define 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 la población local. Se promoverán en dicha área la investigación, actividades educativas y el uso recreativo, en relación con sus valores culturales.

2.7 Otras áreas relacionadas con las ANP

2.7.1 Zonas de Amortiguamiento

Son Zonas de Amortiguamiento (en adelante, ZA) aquellas zonas adyacentes a las Áreas Naturales Protegidas del Sistema que, por su naturaleza y ubicación, requieren un tratamiento especial para garantizar la conservación del área protegida. El Plan Maestro de cada área definirá la extensión que corresponda a su ZA. Las actividades que se realicen en las ZA no deben poner en riesgo el cumplimiento de los fines del Área Natural Protegida. Daré más detalles respecto a su régimen; no obstante, puedo adelantar que, en líneas generales, se aplican la misma legislación y restricciones respecto a su uso para el caso de las ANP.

2.7.2 Zonas Reservadas

El Sernanp podrá establecer de forma transitoria las Zonas Reservadas (en adelante, ZR) en aquellas áreas que, reuniendo las condiciones para ser consideradas como Áreas Naturales Protegidas, requieren de la realización de estudios complementarios para determinar, entre otras, la extensión y categoría que les corresponderá como tales. Volveremos a ellas más adelante, debido a algunos casos donde ha existido controversia respecto a su establecimiento.

III. Procedimiento de aprobación de ANP

La normativa permite que la creación de un ANP pueda darse de forma posterior al establecimiento de un ZR, como también es posible que se establezca directamente. En el siguiente cuadro he tratado de sistematizar el procedimiento formal que debe pasar un ANP para ser aprobada.

Documento	Autoridad	Procedimiento paso a paso
Zona Reservada	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas – Sernanp	Elaboración de expediente por el área de Gestión Técnica del Sernanp.
		Proceso participativo.
		Propuesta de ZR.
		Opinión Técnica de la Dirección de Desarrollo Estratégico (DDE) del Sernanp.
		Opinión Legal de la Oficina de Asesoría Jurídica (OAJ) del Sernanp.
		Se remite el expediente con los informes de la DDE y la OAJ a la Presidencia del Consejo Directivo del Sernanp.

Zona Reservada	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas – Sernanp	La Presidencia del Consejo Directivo solicita la conformidad al Consejo Directivo del Sernanp.
		El Consejo Directivo otorga su conformidad al expediente técnico para la categorización de la ANP y encarga la elaboración de la propuesta de norma correspondiente a la Presidencia del Consejo del Sernanp para su tramitación.
	Ministerio del Ambiente – Minam	La Presidencia del Consejo Directivo presenta su propuesta de norma para la ZR ante la Secretaría General del Minam, quien lo pone a consideración del Ministro.
		El Ministro evalúa la propuesta de establecimiento de ZR y la propone ante el Consejo de Ministros para su aprobación.
Aprobación del Consejo de Ministros por Decreto Supremo. Publicación en el Diario Oficial <i>El Peruano</i> .		
Categorización y establecimiento de la ANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - Sernanp	Constitución de una Comisión encargada de la formulación de la propuesta de ordenación territorial para la categorización definitiva de la Zona Reservada (formada por autoridad pública y privados interesados).
		Proceso participativo (con actores involucrados).
		Propuesta
		Opinión Técnica de la Dirección de Desarrollo Estratégico (DDE) del Sernanp.
		Opinión Legal de la Oficina de Asesoría Jurídica (OAJ) del Sernanp.
		Se remite el expediente con los informes de la DDE y la OAJ a la Presidencia del Consejo Directivo del Sernanp.
		La Presidencia del Consejo Directivo solicita la conformidad al Consejo Directivo del Sernanp.
		El Consejo Directivo otorga su conformidad al expediente técnico para la categorización de la ANP y encarga la elaboración de la propuesta de norma correspondiente a la Presidencia del Consejo del Sernanp para su tramitación.
	Ministerio del Ambiente – Minam	La Presidencia del Consejo Directivo presenta su propuesta de norma para la categorización de la ANP ante la Secretaría General del Minam, quien lo pone a consideración del Ministro.
		El Ministro evalúa la propuesta de establecimiento de ANP y la propone ante el Consejo de Ministros para su aprobación.
		Aprobación del Consejo de Ministros.
		Publicación del Decreto Supremo de la categorización de la ANP en el Diario Oficial <i>El Peruano</i> .

Respecto a este punto, es importante señalar que es posible que se declare directamente una ANP y no es necesario que sean sometidas siempre al procedimiento de ZR. Asimismo, se debe recordar que en ambos procedimientos se deberá respetar el proceso de participación ciudadana, tomando en consideración la opinión de los que se verán afectados por la imposición de ANP o ZR.

Por otro lado, el procedimiento ha sufrido una reciente modificación por la Ley 30230 (Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción

y dinamización de la inversión en el país), que modifica el artículo 7 de la Ley de ANP. Respecto a la aprobación de las ZR, señala que ya no serán aprobadas por Resolución Ministerial, sino por Decreto Supremo con aprobación del Consejo de Ministros. ¿Qué quiere decir ello? Que antes la ZR solo necesitaba la aprobación del Ministerio del Ambiente; sin embargo, ahora, para aprobar una ZR, se necesitará la aprobación de todo el Consejo de Ministros.

Respecto de las ACR, conforme señala el artículo 7 de la Ley de ANP, será aprobada, al igual que una ANP, por medio de un Decreto Supremo con aprobación del Consejo de Ministros. Las Áreas de Conservación Privada se establecen por medio de Resolución Ministerial.

IV. Exigencias legales para el desarrollo de actividades económicas al interior de un ANP

La declaración de una ANP no significa la prohibición para el aprovechamiento económico de los recursos naturales en su interior, sino que establece ciertas condiciones para su uso.

La legislación en ANP distingue entre el uso de recursos naturales renovables y uso de recursos no renovables en las ANP. Además, debe tenerse en cuenta la clase de ANP en la que se pretende el uso de los recursos.

Como vimos anteriormente, nuestro sistema contempla las áreas de uso indirecto en las que solo se permite la investigación científica no manipulada, la recreación y el turismo, prohibiendo la extracción de recursos naturales, así como modificaciones y transformaciones del ambiente natural. La única excepción de extraer recursos naturales es el uso para subsistencia por parte de personas y comunidades ubicadas en el ámbito del ANP con anterioridad a su establecimiento. En estas áreas está prohibido el aprovechamiento de recursos naturales no renovables. Ahora bien, resulta importante precisar que, de conformidad con el artículo 115 numeral 2 del Reglamento de la Ley de ANP, el aprovechamiento de recursos naturales no renovables es incompatible con las ANP de uso indirecto, salvo cuando existan derechos adquiridos establecidos por la legislación de la materia, previos a la creación del área (este tema será desarrollado en el punto vi).

Por otro lado, tenemos las áreas de uso directo, donde sí se permite el aprovechamiento de los recursos naturales. Ahora bien, para el caso de los recursos renovables se podrá realizar si efectúa de acuerdo con la zonificación asignada, con base en un monitoreo adecuado y bajo las condiciones permitidas por la Ley, el Plan Director, el Reglamento y el Plan Maestro del área. Para el caso de los recursos no renovables, se deberá seguir una serie de exigencias legales que han sido desarrolladas por la normativa peruana y que serán desarrollados a continuación.

4.1 Requisitos y condiciones para el aprovechamiento de recursos no renovables dentro de ANP

Este es uno de los temas más complejos y que mayor atención siempre toma, ya que se contraponen el objetivo de conservación que tienen las ANP y, por otro lado, el aprovechamiento de recursos necesarios para el desarrollo económico.

El artículo 116 del Reglamento señala el procedimiento que se deberá seguir previo al otorgamiento de derechos orientados al aprovechamiento de recursos dentro de una ANP.

4.1.1 Sobre la emisión de compatibilidad

Para poder realizar el aprovechamiento de un recurso natural y/o habilitación de infraestructuras en una ANP, se deberá solicitar la emisión de Compatibilidad de forma previa al otorgamiento de dicho derecho. Veamos qué dice el artículo 116 del Reglamento al respecto:

Artículo 116.- Emisión de Compatibilidad y de Opinión Técnica Previa Favorable [...]

La emisión de Compatibilidad es aquella Opinión Técnica Previa Vinculante que consiste en una evaluación a través de la cual se analiza la posibilidad de concurrencia de una propuesta de actividad, con respecto a la conservación del Área Natural Protegida de administración nacional, o del Área de Conservación Regional, en función a la categoría, zonificación, Plan Maestro y objetivos de creación del área en cuestión.

[...]

Las entidades competentes para suscribir contratos de licencia u otras modalidades contractuales, de otorgar autorizaciones, permisos y concesiones, solicitarán al Sernanp la emisión de Compatibilidad previamente al otorgamiento de derechos orientados al aprovechamiento de recursos naturales, y/o a la habilitación de infraestructura en las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional, y/o sus Zonas de Amortiguamiento, o en las Áreas de Conservación Regional.

Es así que la emisión de la compatibilidad consiste en una evaluación a través de la cual se analiza la posibilidad de concurrencia de una propuesta de actividad, con respecto a la conservación del ANP, ZR, ACR o ZR en función de la categoría, zonificación, Plan Maestro y objetivos de creación de las áreas en cuestión. Ahora bien, ¿es posible que el Sernanp emita la Compatibilidad en caso el área carezca de alguno de los criterios o documentos mencionados? En la actualidad, el Sernanp sí emite la compatibilidad con base en los criterios que resulten aplicables. Por ejemplo, si es una ZR, obviamente aún no cuenta con Plan Maestro, categoría o zonificación, es así que para emitir la compatibilidad solo se evaluaron los objetivos de creación establecidos en el expediente técnico de creación de la ZR. Considero que es importante que ello sea plasmado en una norma, ya que al no existir una norma que haya establecido ello, se crea incertidumbre en los administrados.

¿Cuándo no cabe la emisión de compatibilidad? Cuando se trata de una actividad complementaria a una actividad principal y siempre que

- El derecho sea preexistente al área natural protegida.
- El derecho ha quedado consentido en el área natural protegida.
- La actividad principal ya cuente con pronunciamiento de compatibilidad favorable por parte del Sernanp.
- La actividad complementaria vaya a ser desarrollada dentro del mismo ámbito geográfico en el que es desarrollada la actividad principal.²

Es importante señalar que el titular de la actividad o infraestructura no puede solicitar directamente al Sernanp el Certificado de Compatibilidad, ya que deberá ser solicitado por

² En exposición de octubre de 2013. "Rol del Sernanp en la Certificación Ambiental". Recuperado el 17 de junio de 2015 en <<http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2013/10/Rol-del-Sernanp-en-el-proceso-de-certificaci%C3%B3n-ambiental-Pedro-Gamboa.pdf>>.

la autoridad competente. Es decir, el titular de la actividad o infraestructura se dirige ante su autoridad competente, por ejemplo, en el caso que una persona desee realizar una industria dentro de un ANP deberá presentarse ante el Ministerio de Producción y es dicha entidad la que deberá solicitar la compatibilidad ante el Sernanp. De igual forma, para el caso de aprovechamiento de recursos, por ejemplo, en el caso de un proyecto del sector industria, el Ministerio de la Producción es el que deberá solicitar la compatibilidad.

Felizmente, en los últimos años se han emitido mayores lineamientos respecto al procedimiento que se debe seguir para lograr el certificado de compatibilidad y, así, han disminuido arbitrariedades debido a falta de normativa. El 6 de marzo de 2014, se publicó la Resolución Presidencial 57-2014-Sernanp, norma que aprueba requisitos mínimos de solicitud de compatibilidad de actividad superpuesta a un Área Natural Protegida de administración nacional y/o Zonas de Amortiguamiento, o Área de Conservación Regional.

Finalmente, conforme la normativa vigente, el plazo para que el Sernanp emita el Certificado de Compatibilidad es de 30 días hábiles. En este caso, no se aplicará el silencio administrativo positivo, es así que, transcurrido dicho plazo, se deberá considerar denegado el certificado y se podrá proceder a presentar la respectiva impugnación.

4.1.2 Sobre la opinión técnica respecto a los términos de referencia de los Estudios de Impacto Ambiental o cualquier otro instrumento de gestión ambiental

Previamente a la elaboración del Instrumento de Gestión Ambiental correspondiente, la autoridad competente solicitará al Sernanp la Opinión Técnica sobre los Términos de Referencia para la elaboración de este. Asimismo, en este caso, el Sernanp emitirá dicha opinión en un plazo no mayor a 15 días hábiles contado a partir de la solicitud efectuada por la autoridad competente.

4.1.3 Sobre la opinión técnica respecto a los Estudios de Impacto Ambiental o cualquier otro instrumento de gestión ambiental

Por último, el artículo 116 del Reglamento establece la necesidad de que los instrumentos de gestión ambiental correspondientes a una actividad, obra o proyecto específico a realizarse al interior de un ANP cuenten con la Opinión Técnica Previa Favorable del Sernanp, a fin de que pueda pronunciarse sobre su viabilidad ambiental, en virtud de los aspectos técnicos y legales correspondientes a la gestión del Área Natural Protegida.

Es así que el Instrumento de Gestión Ambiental exigido por la legislación respectiva solo podrá ser aprobado por la autoridad competente si cuenta con la Opinión Técnica Previa Favorable del Sernanp. Dicha opinión deberá ser emitida en un plazo no mayor a 30 días hábiles contado a partir de la solicitud efectuada por la autoridad competente y podrá resultar favorable o desfavorable.

4.2 Algunos temas relevantes

Veamos algunos temas que resultan interesantes comentar:

- El Certificado de Compatibilidad no es vinculante, es decir, el Sernanp podría otorgar a un proyecto dicho certificado; sin embargo, podría no otorgar la opinión técnica favorable al instrumento de gestión ambiental.

—Como hemos señalado, para la aprobación de los instrumentos de gestión ambiental es necesario contar con la Opinión Técnica Favorable del Sernanp en un plazo de 30 días hábiles, pasado dicho plazo la autoridad competente podía considerar la solicitud como denegada o podía esperar hasta su emisión. Sin embargo, la Ley 30230 ha establecido un cambio con respecto a este tema y, ahora, en el supuesto de que no se emita la opinión vinculante en el plazo antes referido, constituye un incumplimiento de las obligaciones del funcionario responsable de emitirla, quien incurrirá en falta grave aplicable al régimen laboral al que pertenece. En dicho supuesto, se inicia el procedimiento sancionador correspondiente contra el funcionario responsable y el titular de la entidad debe emitir la opinión vinculante, bajo responsabilidad.

V. Sobre las zonas reservadas

Ya hemos visto que nuestro ordenamiento jurídico ha previsto la posibilidad de crear Zonas Reservadas Transitorias. Veamos ahora algunos de los aspectos relevantes que conlleva su establecimiento:

—Como primer punto, la Ley de ANP señala en el artículo 13 lo siguiente:

Artículo 13.- Las Zonas Reservadas (ZR) forman parte del Sinanpe, y por lo tanto quedan sujetas a las disposiciones que corresponden a las Áreas Naturales Protegidas (ANP) de acuerdo a la presente Ley y sus reglamentos, con excepción de lo dispuesto en el artículo 3.

Como podemos apreciar, la norma señala que se aplicarán a las ZR las disposiciones relacionadas a las ANP con excepción de aquellas disposiciones específicas que se hayan dictado para las ZR. Incluso el numeral 2 del artículo 59 establece que: “la ZR son ANP del Sinanpe”; por tanto, nuestro sistema legal ha querido dotarlas de una protección especial y, por ello, determinó que las ZR formen parte de Sinanpe y que las disposiciones aplicables a las ANP les sean también de aplicación a las ZR. Es decir, lo señalado en el punto 4.1 del presente artículo sería aplicable también en caso se desee realizar el aprovechamiento de recursos naturales o desarrollar una actividad en una ZR.

—Otro aspecto a considerar es que las ZR tienen como principal característica que deben ser transitorias. Si bien las normas que las crea usualmente otorga un plazo para establecer la categoría y zonificación, existen casos donde se mantiene una ZR de larga temporada. Veamos algunos ejemplos:

(i) Zona Reservada Santiago Comaina: Creada por el Decreto Supremo 005-99-AG y que fue categorizada finalmente en el 2007. Es así que pasaron casi diez años para su categorización.

(ii) Zona Reservada Cordillera Huayhuash. Creada por Resolución Ministerial 1173-2002-AG y ya han pasado casi doce años desde su creación sin haber sido categorizada.

¿Cuál es el problema de ello? Que crea inseguridad jurídica. Muchas veces se establece grandes áreas como ZR; sin embargo, cuando se realizan los estudios se califica como ANP solo a un porcentaje de dicha área. Ahora bien, si mantenemos la categoría de ZR por largos años, estamos limitando el desarrollo de actividades en áreas donde al final pueden no ser calificadas como tales. Es así que el establecer una ZR me parece una medida

adecuada, especialmente siguiendo el principio precautorio. No obstante, se deberán tomar las medidas necesarias para mantener solo un tiempo prudencial.

—Otro punto importante a tomar en consideración es que en el caso de las ZR no tenemos aún categorías, zonificación y menos un Plan Maestro aprobado. Es así que la autoridad solo tendrá como referente el evaluar si las actividades a desarrollar en una ZR están en armonía con los objetivos y fines para los cuales esta fue creada. Adicionalmente, es importante señalar que el numeral 2 del artículo 59 establece que “la ZR son ANP del Sinanpe, cuyos dispositivos legales para su establecimiento deben contener cuando menos: [...] b) Objetivos y usos permitidos compatibles con su finalidad”.

Ahora bien, resulta de vital importancia que en los expedientes técnicos que evalúen la creación de una ZR se prevea, de forma detallada, una sección donde se desarrollen los usos permitidos compatibles. Ello permitirá disminuir la incertidumbre a la hora que se presenten solicitudes para realizar actividades en una ZR. En la actualidad, muchas veces dichos expedientes se presentan de forma vaga y genérica, por lo que simplemente se patea el problema para después, ya que tanto Sernanp como los inversionistas no tendrán un panorama claro.

VI. Sobre los derechos adquiridos

La Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo 757) señala en el artículo 54 lo siguiente respecto a los derechos adquiridos: “El establecimiento de áreas naturales protegidas no tiene efectos retroactivos ni afecta los derechos adquiridos con anterioridad a la creación de las mismas [sic]”.

Asimismo, respecto de los “derechos adquiridos”, podemos encontrar que en el Reglamento ha sido regulado en los siguientes artículos:

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

68.2 Las Áreas de Conservación Regional forman parte del Patrimonio de la Nación. Su establecimiento respeta los derechos adquiridos.

79.3 En todos los casos la inscripción de un Área de Conservación Municipal debe respetar los derechos adquiridos previos a su establecimiento.

Como podemos ver, se ha reconocido que se deben respetar los derechos adquiridos en la creación de ANP, ACR, ZR y ZA. Incluso señala que se deberán respetar estos en la creación de áreas de uso indirecto, que son las áreas con uso más restrictivo. Asimismo, durante la creación de las diferentes áreas, es usual que se indique textualmente que se respetarán los derechos adquiridos.

Asimismo, a través del Decreto Supremo 008-2009-Minam, que establece disposiciones para la elaboración de los Planes Maestros de las Áreas Naturales Protegidas, se ha intentado regular un poco más el tema de los derechos adquiridos y señalan que

1.5. El proceso de elaboración de los Planes Maestros y en particular su zonificación, debe obligatoriamente considerar que el establecimiento de las Áreas Naturales Protegidas no tiene efectos retroactivos ni afecta los derechos adquiridos con anterioridad a la creación de las mismas [sic].

1.6. No obstante lo establecido en el punto 1.5 y de acuerdo con los artículos 4 y 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegida, la administración del área natural protegida, puede establecer limitaciones en el Plan Maestro para el desarrollo de actividades al interior de dicha área, de acuerdo a la categoría de Área Natural Protegida, su zonificación y el fin para el que fue establecida.

Como podemos observar, textualmente se reconocen los derechos adquiridos antes de la creación de las ANP y que deberán ser respetados durante la elaboración de los Planes Maestros; empero, considero que la labor del legislador y del Sernanp será complicada, ya que deberá combinar la regulación del desarrollo de actividades económicas (que implicará la explotación de recursos naturales no renovables) con la categoría de Área Natural Protegida, su zonificación y el fin para el que fue establecida, convirtiéndose ello en una tarea titánica.

Es importante mencionar que en la actualidad existe controversia con relación al respeto de los derechos adquiridos, ya que existe una corriente que considera que no es posible realizar actividades de explotación de recursos naturales en un ANP, independientemente de que se hayan otorgado los derechos antes de su creación. En ese sentido, el Poder Judicial, a través de sus sentencias, ha tenido una opinión contraria a lo señalado en las normas antes expuestas, es decir, de acuerdo con el respeto de los derechos adquiridos. A continuación, veremos dos de las sentencias que han creado mayor polémica:

—En el mes de julio de 2013, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema resolvió una acción popular iniciada por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep) con la finalidad de dejar sin efecto el Decreto Supremo 023-2007-L, norma que establece la categorización parcial de la Zona Reservada Santiago - Comaina como “Parque Nacional Ichigkat Muja - Cordillera del Cóndor” y “Reserva Comunal Tuntanain”. Finalmente, la sala resuelve declarar nulo el artículo 6.2 del Decreto Supremo 023-2007-AG, que establecía lo siguiente:

Artículo 6.- De los derechos tradicionales y adquiridos

6.2 La presente categorización respetará los derechos adquiridos y obligaciones contenidas en el Contrato de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos en el Lote 116. En este sentido, el Contrato de Administración, la zonificación, el Plan Maestro y la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Comunal Tuntanain permitirán la ejecución del mencionado Contrato de Licencia al ser ésta un área de uso directo, en armonía con los fines y objetivos de la mencionada Reserva Comunal.

El Tribunal sustenta su decisión en lo siguiente:

El mencionado numeral 2 del artículo 6 del Decreto Supremo 023-2007-AG transgrede los artículos 27 y 28 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, así como el derecho al medio ambiente equilibrado al que tienen derecho los pobladores pertenecientes al área en que se ubica la Reserva Comunal y las generaciones futuras

además de inobservarse la obligación del Estado de promover la conservación de las áreas naturales contempladas en el artículo 68 de la Constitución, lo que determina que el mencionado Decreto Supremo sea inconstitucional e ilegal.

Ahora bien, se ha interpretado que la sentencia solo deroga un artículo declarativo, que no era constitutivo de derechos y que los derechos adquiridos se encuentran reconocidos en una norma con rango de ley. De esta manera, la sentencia no habría tenido ninguna repercusión en la protección de los derechos adquiridos. Sin embargo, no se puede negar que la sentencia resulta un antecedente negativo para los derechos adquiridos en un ANP, ya que a pesar de ser anteriores a la creación de esta, estos podrían no respetarse en base a una sentencia judicial como la mencionada.

—Por otro lado, tenemos al caso de Santiago Comaina, Expediente 03343-2007-PA/TC, donde el Tribunal Constitucional, en su sentencia del 19 de febrero de 2009, resuelve la demanda de amparo interpuesta por Jaime Hans Bustamante Johnson contra las empresas Occidental Petrolera del Perú; LLC, Sucursal del Perú (hoy Talismán Petrolera del Perú, LLC Sucursal del Perú); Repsol Exploración Perú, Sucursal del Perú (en adelante, Repsol), y Petrobras Energía Perú S. A. (en adelante, Petrobras), por considerar que dichas empresas amenazaban sus derechos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida; a la vida, el libre desarrollo y el bienestar; a la protección de la salud, la del medio familiar y la de la comunidad; así como el deber de contribuir a su promoción y defensa; a exigir del Estado la promoción de la conservación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas; alimentación, y al agua. Adicionalmente, solicitan que se repongan las cosas al momento en que se inició la amenaza de violación de dichos derechos y se suspenda la exploración y la eventual explotación de hidrocarburos en el área natural protegida “Cordillera Escalera”.

Uno de los puntos controvertidos fueron los derechos adquiridos, ya que por un lado tenemos el Decreto Supremo 026-2004-EM, que aprueba el contrato de licencia para la exploración y explotación del Lote 103, publicado el 20 de julio de 2004 en Diario Oficial *El Peruano* y, por otro lado, el Decreto Supremo 045-2005-AG, que creó el ACR Cordillera Escalera, publicado el 25 de noviembre de 2005 en el mismo diario. Frente a ello, el TC señala lo siguiente:

Al respecto, debe considerarse que las ANP son creadas por decreto supremo, con la aprobación del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Agricultura, lo que implica una serie de procedimientos previos entre la región interesada en la protección especial de cierta área con el Ejecutivo. Pero el fundamento por el cual el argumento planteado por el demandante debe ceder es la relevante valoración que se debe hacer de un ANP y la profunda incidencia que una afectación grave en su entorno puede provocar en la sociedad. A ello cabría sumar las demás incidencias sociales que tal daño, de ser irreversible, generaría en la dinámica social, económica y cultural de la región. No es, entonces, un criterio temporal o cronológico el que brinda una respuesta satisfactoria en el presente caso, sino que debe preferirse un criterio más amplio y comprensivo de los elementos que significan la creación de una ANP. De lo contrario, la normativa consentiría incoherencias que importarían un gran costo para la legitimidad de la jurisdicción.

Finalmente, el TC decide resolver: “Queda prohibida la realización de la última fase de la etapa de exploración y la etapa de explotación dentro del ACR denominada Cordillera

Escalera hasta que no se cuente con el Plan Maestro, pudiendo reiniciar tal actividad una vez que este haya sido elaborado y se establezcan la compatibilidad entre la actividad de exploración y explotación y los objetivos del Área de Conservación”.

En este caso, la decisión del TC crea inseguridad jurídica a los administrados, ya que ignora lo dispuesto en una norma con rango legal, y decide que, aunque el derecho haya sido otorgado con anterioridad a la creación del ANP, no es un criterio a respetar para el desarrollo de las actividades autorizadas en dicha zona.

VII. Sobre las zonas de amortiguamiento

En el punto 2.7.1, hemos definido a las Zonas de Amortiguamiento. Al respecto, resulta importante realizar algunas precisiones sobre estas, ya que, si bien no forman parte del Sinampe, muchas de las disposiciones que se aplican a las ANP también se aplican a las ZA.

En primer lugar, el reglamento establece que en las ZA se promueve el ecoturismo, el manejo o recuperación de poblaciones de flora y fauna, las concesiones de conservación, concesiones de servicios ambientales, la investigación, la recuperación de hábitats, el desarrollo de sistemas agroforestales, así como otras actividades o combinación de estas que contribuyan a los objetivos y el fin para los cuales ha sido creada el ANP. Es importante señalar que la delimitación de la Zona de Amortiguamiento se realiza en el Plan Maestro.

Ahora bien, en caso se desarrollen actividades económicas en las Zonas de Amortiguamiento, se deberá seguir lo señalado en el punto 3.1, es decir, se deberá solicitar el Certificado de Compatibilidad, la opinión favorable a los términos de referencia y a los instrumentos de gestión ambiental que sean necesarios para desarrollar la actividad. Es importante, por ello, que los Planes Maestros donde se encuentran delimitadas las Zonas de Amortiguamiento incluyan también de forma detallada las actividades compatibles con estas. Por ejemplo, veamos el Plan Maestro de la Reserva Nacional de Paracas, en su Anexo 5 podemos encontrar la Tabla de Zonificación de la Reserva Nacional de Paracas, donde detallan las actividades permitidas en cada zona; sin embargo, no se señala dentro de ellas a la Zona de Amortiguamiento. Este vacío genera incertidumbre tanto de los administrados como de los evaluadores al momento de determinar qué tipo de actividades se podría desarrollar en las ZA, incertidumbre que se puede subsanar previendo ello durante la elaboración de los Planes Maestros.

VIII. Instrumentos de planificación para la gestión de un ANP

Entre los planes más importantes para la gestión de un área natural protegida tenemos:

(i) El Plan Director. El Plan Director define los lineamientos de políticas y el planeamiento estratégico, así como el marco conceptual para un gerenciamiento eficaz, y la constitución y operación a largo plazo (10 años) de las Áreas Naturales Protegidas y del Sinampe, esto formulando las medidas para conservar y complementar la cobertura ecológica requerida. Constituye el instrumento máximo de planificación y orientación del desarrollo de las Áreas Naturales Protegidas, cualquiera sea su nivel. El último Plan Director fue aprobado en el 2009.

(ii) El Plan Maestro. Cada área natural protegida contará con un plan maestro aprobado por el Sernanp por medio de una Resolución Jefatural. El plan maestro constituye el documento de planificación de más alto nivel con que cuenta un ANP. Deben ser elaborados bajos procesos participativos.

Los Planes Maestros de las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y de las Áreas de Conservación Regional deben contener como mínimo lo establecido en el artículo 20 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

A partir de la sentencia de Cordillera Escalera, salió a la luz lo poco regulado que se encontraba el tema de los Planes Maestros y, frente a ese escenario, se publicó el Decreto Supremo 008-2009-Minam, que establece disposiciones para la elaboración de los Planes Maestros de las ANP. Entre los aspectos relevantes que reguló esta norma podemos señalar lo siguiente:

—Se establece la forma cómo se debe elaborar y aprobar los Planes Maestros tanto de las ANP, ACR y áreas de conservación privada.

—Respecto de la zonificación, señala que debe basarse en un sustento técnico. Asimismo, señala que no podrán establecerse Zonas de Protección Estricta y Zonas Silvestres sobre predios de propiedad privada y/o que contengan derechos adquiridos o preexistentes, salvo consentimiento escrito del titular del derecho.

—Respecto de los derechos adquiridos, señala textualmente que el proceso de elaboración de los Planes Maestros, y, en particular, su zonificación, debe obligatoriamente considerar que el establecimiento de las Áreas Naturales Protegidas no tienen efectos reactivos ni afectan los derechos adquiridos con anterioridad a la creación de las estas. Ahora bien, no obstante, la administración del área natural protegida puede establecer limitaciones en el Plan Maestro para el desarrollo de actividades al interior de dicha área de acuerdo a la categoría del ANP, su zonificación y el fin para el que fue establecido.

IX. Áreas de conservación regional

Las ACR, como ya se ha señalado, son aquellas áreas administradas por los gobiernos regionales. Las ACR se conforman sobre áreas que, teniendo una importancia ecológica significativa, no clasifican para ser declaradas como áreas del Sistema Nacional. Son creadas, al igual que las ANP, por medio de un Decreto Supremo aprobado por el Consejo de Ministros.

Conforme a la Ley de ANP, son áreas de uso directo, es decir, se permite el aprovechamiento o extracción de recursos, debiéndose respetar lo descrito en el punto 3.1 para poder desarrollarlo. Por ello, las normas establecidas para las áreas de administración nacional se aplican también, en lo que es pertinente, a las ACR.

En un principio, la normativa de las ACR fue un poco escasa y, al existir vacíos legales, se generaron algunos problemas cuando se superponían con otros derechos; empero, en los últimos años se ha intentado una mayor regulación respecto a las ACR. Por ejemplo, como se desarrolló en el punto VII, respecto a los Planes Maestros se indica el procedimiento de su aprobación, lo que fue materia de discusión en el conocido caso de Cordillera Escalera. Asimismo, la publicación de la Resolución Ministerial 108-2014-Sernanp

es una directiva que tiene por objeto establecer los lineamientos de evaluación de los expedientes presentados ante el Sernanp para el establecimiento de Áreas de Conservación Regional, el cual representa un gran avance en cuanto a su regulación.

Ahora bien, al igual que las ANP, el establecimiento de las ACR todavía presenta ciertos problemas en la actualidad y deberá enfrentar los mismos retos que aquellas. En primer lugar, si bien se ha regulado a mayor detalle la elaboración y aprobación de los Planes Maestros, aún queda la brecha entre el plazo de creación de las ACR y la aprobación de los Planes Maestros. Asimismo, si bien en los decretos de creación de las ACR usualmente se hace referencia a que se respetarán los derechos adquiridos, la normativa, el Plan Director y la directiva que establece los nuevos lineamientos, solo hacen referencia a los derechos reales, lo que podría llegar a excluir actividades que cuentan con la respectiva licencia, autorización o permiso, pero que no se constituye como un derecho real.

X. Áreas de conservación municipal

La Ley de Áreas Naturales Protegidas señala lo siguiente respecto a la competencia de las Municipalidad para crear áreas naturales:

Artículo 6.- Las Áreas Naturales Protegidas a que se refiere el Artículo 22 de la presente ley, conforman en su conjunto el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sinanpe), a cuya gestión se integran las instituciones públicas del Gobierno Central, Gobiernos Descentralizados a nivel Regional y Municipalidades, instituciones privadas y las poblaciones locales que actúan, intervienen o participan, directa o indirectamente en la gestión y desarrollo de estas áreas.

Sin embargo, no es hasta la publicación del reglamento que se habla del término de Áreas de Conservación Municipal. Posteriormente, se publicó la Resolución Jefatural 029-2006-Inrena, norma que aprobó los lineamientos para el establecimiento y gestión de las ACM, y con ello se intentó dotar de un marco jurídico a la creación de las ACM. No obstante, al vulnerar el principio de legalidad o jerarquía normativa contemplado en el artículo 51 de la Constitución, tanto los artículos sobre ACM del Reglamento de la Ley ANP como los lineamientos para las ACM fueron derogados mediante el Decreto Supremo 015-2007-AG de marzo de 2007. Dicho decreto precisó que las áreas de conservación municipales no eran áreas naturales protegidas y que, por lo tanto, no se les aplica la legislación vigente sobre ANP.³

Por otro lado, la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972) señala en el artículo 73 que las municipalidades son competentes para: proponer la creación de áreas de conservación ambiental. Entonces, existe una postura que señala que, con base en este artículo, se otorga el marco legal necesario para que las municipalidades puedan crear áreas de conservación municipal. Sin embargo, existe otra postura que considera que la ley solo otorga a las municipalidades la facultad de proponer, mas no de crear, las áreas de conservación municipal.

Frente a este escenario, existe una gran incertidumbre respecto a si las Municipalidades tienen o no competencia para crear ACM. En ese sentido, resulta importante que el

³ Gamboa, Pedro y Monteferrri, Bruno (2009). "Áreas de Conservación Regional y Áreas de Conservación Municipal". En *Sociedad Peruana de Derecho Ambiental*, p. 27.

Sernanp se pronuncie sobre ello y sobre las ACM creadas antes de la publicación del DS 015-2007-AG. En la actualidad, existen muchas ACM en el territorio peruano y es necesario que su situación jurídica sea aclarada para evitar problemas futuros en caso se superpongan con otros derechos.

XI. Conclusiones

Como hemos podido ver a lo largo de este artículo, en los últimos años ha existido un desarrollo normativo interesante respecto a la regulación de las áreas naturales protegidas, permitiendo a la administración (ahora representada por la Sernanp) y a los administrados que tengan un panorama más claro, especialmente en los casos de superposición con otros derechos, como lo referido al certificado de compatibilidad. Por otro lado, es muy complejo que todo pueda ser regulado debido a las características especiales del tema, ya que muchas situaciones deberán analizarse de forma particular, dependiendo de las especiales características de cada uno. Finalmente, las autoridades tienen la función de regular aquellos supuestos que aún quedan pendientes, como el caso de las ACM, ya que ese tipo de vacíos solo genera inseguridad jurídica e interpretaciones contrapuestas, lo que origina, muchas veces, situaciones conflictivas.