

PRÓLOGO

En la relación de las publicaciones temáticas que la Revista del Círculo de Derecho Administrativo ha emprendido desde hace algunos años para comprender todos los ámbitos, clásicos y modernos, generales y especiales, que abarca la citada disciplina jurídica, este número tiene como propósito presentar aportes para el desarrollo dogmático de lo que podríamos denominar en su conjunto como el derecho de los recursos naturales, que comprende diversos regímenes sectoriales como es el caso de la minería, los hidrocarburos, los recursos hidrobiológicos (pesca), recursos hídricos y materias vinculadas como las energías renovables (electricidad), las áreas naturales protegidas y la consulta previa a las comunidades indígenas y nativas.

Como se puede apreciar se trata de materias, cuyo desarrollo ha determinado que la mayor parte de ellas haya llegado a convertirse en una especialidad dentro del conjunto de las subramas que integran el marco amplio del Derecho Administrativo, pero que tienen en común que su regulación constitucional y legal emplea técnicas y categorías propias de la citada disciplina, cuyo manejo es indispensable para que el operador pueda desenvolverse con las herramientas jurídicas adecuadas.

La importancia de los recursos naturales como elementos de la naturaleza que desde los albores de la historia el ser humano ha buscado de aprovechar para satisfacer sus necesidades más básicas (alimentación, vestido, vivienda, energía, etc.) y la gravitante incidencia que tienen para impulsar el desarrollo de los países y el bienestar de sus sociedades, más aún en un país como el nuestro abundante y con mucha diversidad en los recursos que la naturaleza nos brinda, ha determinado que el ordenamiento jurídico establezca las reglas para su aprovechamiento y explotación, en función de los intereses públicos en juego.

En ese sentido la Constitución Peruana vigente dedica un capítulo al régimen que titula del ambiente y los recursos naturales, poniendo énfasis desde el inicio en la necesidad de un gestión articulada entre los recursos naturales y el ambiente, entendido este último como el entorno o soporte necesario para la vida humana, flora y fauna, que requieren de los recursos naturales para su subsistencia.

Los preceptos constitucionales sobre la materia establecen que los recursos naturales, renovable y no renovables, constituyen patrimonio de la nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento, proclamando de esa manera una titularidad colectiva de los mismos, que se otorga a todos los peruanos y no al Estado con carácter patrimonial, encargándole más bien a este último asegurar el uso y goce de los recursos naturales para el bienestar económico, social y cultural de la nación en su conjunto, mediante la utilización de las potestades públicas que el ordenamiento le confiere para: regular, gestionar, planificar, fiscalizar y controlar su aprovechamiento.

La exigencia constitucional de un uso sostenible de los recursos naturales que como todos sabemos implica satisfacer las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas, determina la necesidad de un uso racional de los mismos, capaz de integrar las distintas visiones económicas y sociales, garantizando la perspectiva intergeneracional. Por esa razón el Tribunal Constitucional peruano ha resaltado que los recursos naturales constituyen “una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones”.

Debido a la proclamación de la titularidad colectiva de los recursos naturales la Constitución ha establecido que la regulación de las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a los particulares requiere que en el Congreso se formen niveles de consenso suficiente en las fuerzas políticas que lo integran para que las respectivas leyes de desarrollo cuenten con las mayorías calificadas necesarias para aprobar una ley orgánica (la mitad mas uno de Congressistas). En tal sentido el común denominador de la regulación legal de los recursos naturales está contenido en la Ley orgánica N° 26821 para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, sin perjuicio de las leyes sectoriales también de carácter orgánico que regulan los distintos recursos naturales (mineros, hidrocarburos, hídricos, forestales, etc.), con las peculiaridades que el legislador ha querido establecer para cada recurso, pero restándoles en algunos casos un tratamiento coherente.

Los regímenes legales que regulan los diferentes recursos naturales desarrollan las potestades que el Estado ejerce sobre los recursos naturales para el cumplimiento de los cometidos que la Constitución le encarga y la regulación de los derechos de los particulares al uso y aprovechamiento de los mismos.

Las citadas normas establecen las respuestas que el ordenamiento legal dispensa para atender las diferentes exigencias, necesidades públicas e intereses generales que confluyen en el régimen de los recursos naturales, como es el caso de la protección del medio ambiente, la sostenibilidad de los recursos renovables, el aseguramiento o garantía de la seguridad de los participantes, la adecuada gobernanza, la participación ciudadana, la realización cuando corresponda de consulta previa a las comunidades libre e informada, la apertura a la inversión de los privados en industrias extractivas, la liberalización de las mismas y la competencia entre operadores privados, el acceso mediante procedimientos competitivos y transparentes a los interesados en obtener un título habilitante para la explotación de recursos escasos, el régimen de retribución económica en favor del Estado, entre otras varias otras materias que permitan al colectivo nación utilizar los recursos naturales para satisfacer las diferentes necesidades no solo económicas como comúnmente se piensa, sino también sociales y culturales, como sucede con las actividades científicas, educativas, medicinales, turísticas, estéticas, de ocio, etc.

La regulación legal de los recursos naturales desarrolla los títulos de intervención de la administración pública en la materia y los derechos de los privados que participan de su aprovechamiento y explotación.

Además de los Ministerios que tienen relación directa con los diversos tipos de recursos naturales y los Gobiernos Regionales a los que se ha asignado competencias en determinados aspectos, a nivel del Gobierno Nacional se han creado un conjunto de organismos públicos a los cuales se les han conferido potestades de carácter administrativo, para otorgar títulos habilitantes y/o supervisar el desarrollo de las actividades desarrolladas con dichos recursos, entre otras varias funciones, tal es el caso de INGEMET, PERUPETRO, ANA, SERFOR, OSINFOR, SERNANP y en el plano ambiental OEFA Y SENACE.

Unánimemente los marcos legales sectoriales de los recursos naturales recurren al arsenal de técnicas y herramientas típicamente administrativas para regular y desarrollar las funciones que compete al Estado cumplir, a través de las entidades de la administración pública (Ministerios, organismos públicos y Gobiernos Regionales), para otorgar títulos

habilitantes que permitan su utilización y/o explotación, regular las condiciones y requisitos para su aprovechamiento por los particulares, fiscalizar su cumplimiento y sancionar las contravenciones, entre otras potestades de carácter netamente administrativo.

Por esa razón esta nueva edición de la Revista de Derecho Administrativo constituye un valioso aporte académico que contribuye a la revisión y actualización del edificio jurídico dogmático que estructura, da forma y permite entender los regímenes legales que regulan los recursos naturales en el Perú.

El avance en el conocimiento científico y tecnológico que permite nuevas modalidades de aprovechamiento de los recursos naturales, la preferencia por nuevas fuentes de energía, las situaciones generadas con motivo de la reciente pandemia, son solo algunos ejemplos de los nuevos retos que el ordenamiento de los recursos naturales debe atender y que los esfuerzos de organizaciones de reconocida trayectoria como el Círculo de Derecho Administrativo proporcionan el soporte académico para renovar y perfeccionar el instrumental jurídico (dogmático y legal) que sirva para solucionar las nuevas demandas.

Jorge E. Danós Ordóñez
Profesor categoría principal
Pontificia Universidad Católica del Perú