

# ROMPIENDO LO FRÁGIL. LA EXPERIENCIA DEL CRECIMIENTO URBANO EN LAS LOMAS DE AMANCAES

## *BREAKING THE FRAGILE. THE EXPERIENCE OF URBAN GROWTH IN THE STEPPES OF AMANCAES*

**Carlos Soria Dall'Orso\***  
Universidad Flinders

**Pablo Romo Román\*\***  
Universidad del Pacífico

*This paper introduces the reader into the interdisciplinary nature of environmental law, through the review of a case of green areas ecosystem degradation by Lima's city urban growth. The authors show the usefulness of using history, urban planning, environmental policy, environmental management tools, criminal prosecution, among other disciplines, in order to apply the legislation in a coherent manner and oriented to contribute to the common well-being. The integration of these multiple approaches in the Sustainable Development Goals by 2030, allows financing for projects help overcome the challenges in order to reconcile urban growth and urban green areas conservation.*

**KEY WORDS:** *Environmental Law, Urban Development, Coastal Hills, Lima.*

*El artículo introduce al lector en una reflexión sobre la interdisciplinariedad del derecho ambiental a partir de un caso específico de deterioro de servicios ambientales de las áreas verdes por el crecimiento de la ciudad de Lima. Los autores muestran la utilidad de apelar a la historia, el ordenamiento urbano, la política ambiental, los instrumentos de la gestión ambiental, la investigación criminal, entre otras disciplinas, para poder aplicar la legislación de manera coherente y orientada a contribuir al bienestar común. La integración de estos múltiples enfoques en los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacia el 2030, permite financiar proyectos que ayuden a superar los desafíos de conciliar el crecimiento urbano con la conservación de las áreas verdes de las ciudades.*

**PALABRAS CLAVE:** *Derecho Ambiental, Crecimiento Urbano, Lomas Costeras, Lima.*

\* Abogado. Maestría en Ciencias Sociales con mención en Estudios Amazónicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO–Sede Ecuador. Doctor en Filosofía por La Universidad Flinders de Australia del Sur. Contacto: carlosantoniomartin@gmail.com.

\*\* Licenciado en Administración. Maestría en Ecoturismo por Universidad Nacional Agraria La Molina y Maestría en Gestión de la Inversión Social por la Universidad del Pacífico. Contacto: p.romoroman@alum.up.edu.pe.

## I. INTRODUCCIÓN

Los procesos de expansión de viviendas o infraestructura de servicios sobre las últimas áreas verdes de la ciudad están rompiendo lo frágil con la idea de que no tienen valor y no hay quien las cuide. Las Lomas de Amancaes es un ejemplo que nos puede servir para entender los perniciosos prejuicios que nos llevan a destruir áreas frágiles que, por el contrario, tienen un gran potencial para nuestro bienestar económico, social y ambiental.

Este artículo busca ayudar a comprender los desafíos del derecho ambiental desde una forma práctica a partir de la reflexión sobre las relaciones entre nuestro entorno construido, la ciudad, y los remanentes del entorno silvestre original. En el proceso de presentar la experiencia del frágil ecosistema de las Lomas de Amancaes, un tipo de loma costera, será necesario establecer relaciones con disciplinas como la política, la economía, la gestión municipal, entre otros, que enriquecen nuestra capacidad de análisis y permiten la naturaleza interdisciplinar del derecho ambiental (Soria, 2017a) para intentar dar atención a un caso en particular.

El conocido vals peruano “José Antonio” de Chabuca Granda nos habla de la hermosa ciudad de Lima, del elegante jinete y de la bella flor de Amancaes. Esta emblemática flor ha desaparecido para la mayoría de la población limeña y uno de los últimos espacios en los que sobrevive es en las Lomas de Amancaes, debido a la desordenada expansión urbana, la desinformación y la poca voluntad de actores públicos y de la sociedad civil.

A solo 4,5 km de la Plaza de Armas de Lima se ubica uno de los pocos ecosistemas naturales de esta ciudad, espacio de vida cultural, aporte a la ciencia, con una larga historia y con potencial para el desarrollo del ecoturismo y entretenimiento, además de la construcción de modelos de vida sostenible.

Según las Naciones Unidas (2014), más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. Para el año 2050, se predice que más de dos tercios de la población habitarán en zonas urbanas. Hacia 1990 existían alrededor de diez megaciudades<sup>1</sup> en el globo. En 2014 casi se triplicaron alcanzando veintiocho y se proyecta que para el 2030 tendremos cuarenta y un megaciudades a nivel mundial. En el caso peruano, de acuerdo a Instituto Nacional de Defensa Civil (2014), Lima –la capital del Perú–, es una ciudad que alcanza casi los diez millones de habitantes; es decir que está a puertas de ser considerada una megaciudad.

Esta realidad o tendencia hacia la urbanización a nivel nacional y mundial supone distintos retos para la sostenibilidad de las ciudades y para poder encaminar a la sociedad a un desarrollo integral que considera aspectos sociales, económicos y ambientales, tanto en la zona urbana como rural. Es así que la tendencia global de urbanización debería servir para generar mejores oportunidades laborales y de ingresos económicos, acceso a servicios básicos de calidad, de salud y educación, transporte, información y comunicaciones, asegurando la conservación y el disfrute de un ambiente natural y saludable, dentro y fuera de las ciudades (Naciones Unidas, 2014).

Dentro de este contexto mundial, la ciudad de Lima cuenta con diecinueve lomas costeras. Así, a pesar del crecimiento no planificado de las últimas décadas, aún se pueden identificar algunos pequeños espacios o territorios de uso común, que forman parte de una cadena de ecosistemas ubicados en cerros o colinas cercanas al litoral costero que reverdecen únicamente en los meses húmedos de invierno (mayo a octubre).

La loma costera es un ecosistema que en virtud de su ubicación al lado del mar y más aun dentro del sistema del anticiclón del Pacífico Sur, caracterizado por ausencia de lluvias y una fuerte neblina estacional, genera una vegetación y una fauna especializadas con especies endémicas que durante el invierno funciona como lugar de descanso para muchas especies animales. En la actualidad, existe únicamente un Área Natural Protegida vinculada a este ecosistema: la Reserva Nacional de Lomas de Lachay con 5,070 hectáreas, creada en el año 1977. Las diecinueve lomas costeras de la ciudad de Lima abarcan veinte mil hectáreas sobre veintitrés distritos y son el hogar del árbol de la Tara, cuyo fruto usamos para curar los males de la garganta; de la hermosa flor de Amancaes (Ismene amancaes), símbolo de la ciudad de Lima; de zorros; serpientes jergón; lechuzas del desierto; gorriones; halcones peregrinos; cernícalos; turtupilines: gekos; lagartos e infinidad de insectos, entre otras mil quinientas especies animales y vegetales, de las cuales un 20% son endémicas. La flora de las Lomas de Amancaes está representada por cuatro clases botánicas, treinta y siete familias, cincuenta y siete géneros y sesenta y seis especies. Algunas de las especies de fauna silvestre están amenazadas y legalmente protegidas (Decreto Supremo 004-2014-MINAGRI) como la *Microlophus tigris* (lagartija de las lomas) en estado casi amenazado y *Bothrops pictus* (jergón) en estado vulnerable y otras catorce

<sup>1</sup> Son megaciudades las ciudades que cuentan con diez millones de habitantes o más.

especies de aves son consideradas como de preocupación menor.

Durante las visitas y recorridos a las Lomas de Amancaes se aprecia de forma regular hasta veinticinco especies de fauna, quince especies de aves, tres especies de reptiles y un mamífero. Estas son: la Lechuza de los Arenales (*Athene cuniculata*), palomas y tórtolas, el Caracol de los Arenales (*Bostryx scalariformis*); reptiles como el Jergón de la Costa (*Bothrops pictus*), lagartijas del género *Microlophus* (*Microlophus peruvianus*, *Microlophus tigris*) y mamíferos representativos como *Lagidium peruanum* (*Viscacha*).

Brack (2004) y Jiménez y La Torre (2012) estratifican las comunidades vegetales de las lomas costeras en tres niveles. El nivel 1 se inicia a los 300 m.s.n.m. y va hasta los 700 con gramíneas, criptógamas, herbáceas anuales, bulbíferas, terófitas y rizomatosas. El nivel 2 inicia a los 600 m.s.n.m. y va hasta los 750 y está compuesto de arbustos o árboles donde es posible encontrar *Trixis cacaloides*, *Crotón alnifolius*, *Nolana humifusa*, *Ophryosporus peruvianus*, *Vasconcellea candicans*, *Caesalpineia spinosa*. Finalmente, el nivel 3 se ubica sobre los 750 m.s.n.m., esta es una zona de cactáceas donde predomina el género *Haageocereus acranthus* y *Cleistocactus acanthurus*, además de algunas *Bromeliaceas* como *Tillandsia latifolia* y *Puya ferruginea*.

**Caracterización de los servicios ecosistémicos de las Lomas de Amancaes**

#	Servicio Ecosistémico	Permanencia en el tiempo	Potencialidad de aprovechamiento
1	Provisión de recursos genéticos	Permanente	Muy alto
2	Formación de suelo	Permanente	Alto
3	Estético	Permanente	Medio
4	Provisión de alimentos	Casi permanente	Medio
5	Ecoturismo	Irregular	Bajo
6	Espiritual y religioso	Irregular	Muy bajo

Fuente: Informe de Serfor sobre el E.F. Lomas de Amancaes.

**II. EL MARCO LEGAL APLICABLE**

Las Lomas de Amancaes son el hogar de la flor de Amancaes, representativa de la ciudad capital (SERPAR)<sup>2</sup> y el hogar de flora y fauna así como de

restos arqueológicos y paleontológicos. Por tanto son de aplicación la Ley General del Ambiente, numeral 99.2 que reconoce los tipos de ecosistema frágil e incluye en ellos a las lomas costeras; la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en sus artículos 107 y 146; así como la Ley 28296, Ley de Protección del Patrimonio Cultural de la Nación. Lamentablemente ni el Ministerio del Ambiente, ni el Servicio Nacional Forestal (en adelante, “SERFOR”) ni el Ministerio de Cultura tienen personal a tiempo completo encargado de velar por el bienestar de estos ecosistemas frágiles. Todos ellos requieren una denuncia ciudadana o pública para recién actuar, visitar el área y emitir un informe. Este arreglo institucional es a todas luces ineficiente.

Desde la legislación nacional, las lomas costeras son un ecosistema frágil, según la Resolución Ministerial 404-2013-MINAGRI, que en octubre del 2013 estableció la protección de 237,5 hectáreas de las Lomas de Amancaes como ecosistema frágil. Lamentablemente ni el SERFOR ni su administración técnica para la región Lima tienen personal a tiempo completo para estas áreas ni presencia física en las mismas. Si bien SERFOR ha respondido a las denuncias de vecinas sobre las afectaciones al ecosistema frágil Lomas de Amancaes, este arreglo institucional es insuficiente, parcial y no ha logrado los resultados de proteger los ecosistemas frágiles que el Ministerio de Agricultura protege en el papel cuando los declara como tales. La experiencia del Servicio Nacional de Áreas Protegidas demuestra que los ecosistemas protegidos en el papel (parques de papel) continúan siendo vulnerables a las amenazas que los afectan y que para revertir esta situación es necesario destinar personal, medios económicos, técnicos y de transporte así como se requiere desarrollar planes de control y vigilancia, educación ambiental y desarrollo económico para poder mantener los ecosistemas en buena salud y relación con las poblaciones que los habitan. Esto todavía no sucede en Lima y es una necesidad urgente.

Más aún, el Código Penal tipifica varios tipos de delitos que involucran afectaciones al patrimonio natural como son los artículos 308C sobre depredación de flora y fauna silvestre y el artículo 314 sobre responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos, entre otros aplicables. Sin embargo, como veremos, más adelante, la fiscalía no tiene personal capacitado para procesar estas demandas ni tiene estrategias para enfrentar este tipo de procesos.

<sup>2</sup> La ciudad de Lima y sus alrededores, albergan las lomas más húmedas del Perú, y están distribuidas en alrededor de 70,000 hectáreas donde la gran mayoría colindan con barrios de bajos recursos y principalmente en terrenos públicos o terrenos cuya tenencia recae en comunidades campesinas, como es el caso de las Lomas de Amancaes.

De otro lado, la legislación municipal establece que las lomas costeras son una Zona de Protección y Tratamiento Paisajístico donde está prohibida la ocupación humana (Ordenanza Municipal 1015-2007-MML). Son un Área de Reserva Ambiental-ARA (Ordenanza Municipal 525-2003-MML y 1852-2014-MML) y son parte de la Estructura Ecológica<sup>3</sup> de Lima Metropolitana (Ordenanza Municipal 1853-2014-MML, artículo 8, numeral 6). Asimismo, una serie de otras ordenanzas municipales también regulan el tema, estableciendo que estas lomas costeras “no pueden ser objeto de uso o disposición distintos a fines propios de su naturaleza y ninguna entidad del Estado puede alterar su condición, ni darlo en concesión” (Ordenanza Municipal 228-1999-MML, artículo 6); establecen que deben ser “reguladas y protegidas de todo uso o aprovechamiento que implique la modificación de sus condiciones y en las cuales predomina el elemento natural, siendo mínimo el desarrollo de la infraestructura” (Ordenanza Municipal 525-2003-MML) y ordenan promover su conservación (Ordenanza Municipal 1934-2016-MML).

Las Lomas de Amancaes son uno de los ecosistemas urbanos más importantes de la ciudad. Son áreas que poseen biodiversidad, valores naturales y culturales importantes, de interés local, prestan servicios ecosistémicos y requieren ser protegidas de manera legal pero también efectiva en campo en toda su dimensión y valores por el municipio local mediante instrumentos legales, en concordancia con políticas ambientales, forestales, territoriales y de desarrollo del municipio y el país. Como señala Baldiviezo:

En el marco de la discusión del problema de los asentamientos informales, consideramos que no se va a lograr una respuesta definitiva sostenible e integral si no se cambian profundamente las reglas de juego en las ciudades y las regulaciones de cómo éstas se producen y gestionan. En esta dirección, el Derecho a la Ciudad viene siendo construido colectivamente por organizaciones sociales y sostenido en cada una de sus reivindicaciones; es un paradigma que surge desde las bases con propuestas reales para dar solución de raíz a las inequidades

que surgen de las dinámicas de las ciudades actuales, donde una de los principales es la de los asentamientos informales (s/f, p. 14).

En todos los casos de la legislación antes revisada, las instituciones a cargo carecen de diseños organizacionales, planificación y mecanismos de prevención para cumplir sus tareas en relación con los ecosistemas frágiles. Es decir, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Agricultura, el SERFOR, el Ministerio de Cultura y el Ministerio Público tienen aparatos institucionales organizados como mesas de partes que reciben denuncias y las derivan a diversos departamentos internos que emiten informes. Sin embargo, están muy lejos de comprender las necesidades, de organizar su institución como un aparato con medios técnicos, humanos y logísticos para hacer la efectiva gestión de un territorio que les permita alcanzar los objetivos institucionales que supone cautelar la naturaleza y protegerla de sus depredadores humanos.

Es el caso que son “los gobiernos locales quienes deben planificar, cuidar y gestionar los espacios públicos y la infraestructura natural de la ciudad, en el marco de sus políticas de gestión del suelo reflejadas en los Planes de Desarrollo Urbano y otros planes de carácter territorial y ambiental (POT y Plan Ambiental)” (Zucchetti y Freundt, 2019, p. 77). Así la función de planificación del desarrollo urbano está repartida entre medio centenar de municipios y varias instituciones centrales que no coordinan de manera efectiva y práctica, dejando amplio espacio para la operación de mafias de venta ilegal de terrenos. Para complicar aún más la situación la gestión del espacio verde urbano parte de un enfoque de cómo gestionar los parques y no se pregunta por el bienestar, ni diseña políticas para los últimos ecosistemas naturales de las ciudades sea el caso de Lima u otras.

Como ya indicamos en otro artículo:

Las declaraciones generales en una ley son útiles cuando se acompañan de detallados indicadores de cumplimiento, mecanismos concretos, efectivos y de fácil acceso para el monitoreo del cumplimiento, así como proce-

<sup>3</sup> “El concepto de Estructura Ecológica se origina en Colombia, a partir de la concertación del primer Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá con la autoridad ambiental (en adelante, CAR). Luego de varias discusiones técnicas, el concepto fue siendo asumido prontamente por diversas redes ecológicas, que venía desarrollándose en otros países y que finalmente ha logrado un gran interés en la planificación ambiental urbana en los últimos años. [...] Según Van der Hammen la Estructura Ecológica (E.E. Principal) está referida a “el conjunto de ecosistemas naturales y semi-naturales que tienen una localización, extensión, conexiones y estado de salud tales que garantizan la integridad de la biodiversidad, la provisión de servicios ambientales (agua, suelo, recursos biológicos y clima), como medida para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes y la perpetuación de sus vidas” (Van der Hammen y Andrade, 2003 citado por Miranda y Chávez, s/f, p. 1). Las áreas verdes cumplen una función de dar estructura a la ciudad mediante en la medida en que permiten “la articulación espacial de diferentes elementos, entre ellos, los parques metropolitanos, zonales, distritales y vecinales, parques lineales, arbolado urbano, jardines y demás elementos de los ecosistemas y la vegetación natural e intervenida” (Miranda y Chávez, s/f, p. 7).

dimientos de sanción, compensación y remediación en caso de incumplimiento (...) (Soria, 2017b).

Es fundamental que en el aparato burocrático no solo haya el mandato general sino un personal jerarquizado con tareas para cumplir los objetivos de protección y salvaguarda que cuente con los medios para alcanzar dichos objetivos, a través de monitorear sus acciones, reportar sus resultados y verificar la consecución de los objetivos alcanzados. Cualquier legislación que llegue a menos que eso es un inocente o irresponsable saludo a la bandera que finalmente favorece el accionar de informales e ilegales que ejercen, de manera más efectiva que la burocracia estatal, sus propias estrategias de control del territorio. En el caso de Lomas de Amancaes, estos actores que deciden como se aplican o no la legislación ambiental son los traficantes de tierras, funcionarios públicos en abierta oposición a los mandatos legales y una parte de la población que adquiere terrenos en invasiones.

### III. ¿CÓMO SE HA VENIDO APLICANDO EL MARCO LEGAL?

La propia legislación municipal del Rímac contiene normas específicas protegiendo el ecosistema, prohibiendo la ubicación de viviendas en las zonas de pendiente alta y otras reglas.<sup>4</sup> Estas normas fueron incumplidas por la Municipalidad Distrital del Rímac al ser negligente con el avance de las invasiones en los sectores Ampliación Horacio Zevallos, Ampliación Los Jardines y Ampliación Las Brisas.

Las invasiones en varios sectores de las Lomas de Amancaes han continuado. Ello se debe en gran parte a que los invasores han contado con planos visados por la Municipalidad del Rímac durante la gestión que terminó en 2018, aun cuando las invasiones afectaban el proyecto de construir reservorios de agua potable como indicó SEDAPAL a la Municipalidad del Rímac el 6 de julio de 2016 mediante la Carta SEDAPAL 1749-2016-EGP-N. En el sector Las Brisas, límite de las Lomas de Amancaes con el distrito de Independencia, los invasores construyeron durante 2018 un camino para conectar todas las partes altas de estos distritos así como las invasiones ahí ubicadas, permitiendo y facilitando la llegada de personas y el traslado de materiales.

Recién en agosto de 2017 ciertas zonas destinadas a la infraestructura de agua potable de SEDAPAL

fueron liberadas por los invasores, quienes se trasladaron a zonas aledañas, afectando aún más el ecosistema de las Lomas de Amancaes y ocupando áreas que ya habían sido determinadas como de muy alto riesgo, sin cumplir las condiciones básicas de seguridad establecidas por la legislación vigente y por la Subgerencia de Defensa Civil de la Municipalidad del Rímac y poniendo en riesgo además de su propia integridad la de todos los moradores de varios sectores.

Peor aún, se ha buscado legalizar las invasiones también a través de la legislación municipal. Así, con fecha 29 de setiembre de 2017, la Ordenanza Municipal 515-2017-MDR estableció el Procedimiento de Visación de Plano y Memoria Descriptiva para Pobladores que Formen Parte de Programa y Proyecto de Factibilidad de Servicios. Si bien la norma dice en su artículo 1 que busca facilitar el acceso a servicios de luz, agua y desagüe, a renglón seguido el artículo 2 dice con toda claridad que los beneficiarios son los poseedores informales de predios en proceso de formalización en el Rímac que no cuenten con estos servicios; es decir, los invasores de las Lomas de Amancaes, entre otros. El artículo 4 señala que las viviendas de carácter social no deben exceder de 300 metros. Esta disposición muestra que bajo el argumento de formalizar viviendas de personas humildes, otros se aprovechan para legalizar edificaciones de hasta tres pisos con un área total de 900 metros cuadrados.

Las Lomas de Amancaes enfrentan en la actualidad una gran amenaza para su supervivencia debido en gran parte al acelerado proceso de urbanización, que propicia el tráfico de terrenos en una ciudad con un flujo continuo de migrantes, y la falta de una política de ordenamiento territorial y conservación, que puede traer como consecuencia final su desaparición.

### IV. LA IMPLANTACIÓN DESTRUCTIVA DE INFRAESTRUCTURA GRIS EN APOYO A LAS INVASIONES

Allen (2017) examinó las condiciones que producen y reproducen círculos viciosos de acumulación de riesgo o “trampas de riesgo” urbano en Lima Metropolitana; así, exploró por qué se generan esas trampas, cómo impactan en la vida de las personas y cómo los esfuerzos e inversiones realizados por la ciudadanía y las agencias públicas para mitigar los riesgos muchas veces incremen-

<sup>4</sup> Véase la Ordenanza Municipal 331-2013-MDR que declara como Zona de Protección y Tratamiento Paisajístico y Zona No Habitable las partes altas de los cerros del distrito del Rímac y prohíbe la ocupación de áreas de pendiente pronunciada, la Ordenanza Municipal 297-2012-MDR que prohíbe otorgar constancias de posesión en zonas de riesgo determinado por el Instituto Nacional de Defensa Civil (en adelante, “INDECI”), o la Ordenanza Municipal 487-2016-MDR que propone la gestión, recuperación y mejoramiento de las Lomas de Amancaes.

tan paradójicamente las amenazas. El proyecto rescata la creación de herramientas de mapeo como instrumento para el análisis y diseño de estrategias. La combinación de condiciones deficientes de vivienda, accesibilidad física e inadecuado acceso a servicios básicos, exponen a los residentes locales a múltiples y simultáneos peligros. Mediante el anclaje genuino y la inclusión de pobladores formales e informales en la formulación de políticas públicas de gestión de riesgo urbano y su implementación, es posible promover un desarrollo urbano ambiental y socialmente justo que apoye las aspiraciones de la gente para alcanzar el buen vivir.

El proyecto Agua Segura San Juan de Amancaes que se ejecuta desde diciembre de 2017 sobre las Lomas de Amancaes construye tanques de almacenamiento de agua y tuberías para el traslado del agua, la apertura de caminos (que en algunos tramos alcanzan un ancho entre 5 y 7 metros) para el paso de maquinaria pesada; pero aún más preocupante es que indirectamente ha propiciado el incremento de invasiones. Hoy, los anuncios de venta de lotización ilegal se pueden encontrar en los periódicos y comercios locales. Todo esto ocurre dentro del límite del Ecosistema Frágil Lomas de Amancaes.

La implementación del Proyecto Agua Segura San Juan de Amancaes vulnera el marco legal aplicable y da una muestra de cómo se burla los mandatos legales de la evaluación de impacto ambiental. Este proyecto presentó un instrumento de gestión inadecuado (Lu, 2018). El proyecto recibió autorización ambiental en base a una Declaración de Impacto Ambiental (en adelante, "DIA"), instrumento que se usa cuando la obra genera impactos leves y no en base al instrumento que en realidad correspondía: un Estudio de Impacto Ambiental Detallado (en adelante, "EIA-d"). Correspondía un EIA-d pues el proyecto genera desplazamiento de especies de flora y fauna, entre otros impactos mayores.

La DIA presentada tiene graves deficiencias, como la indefinición del área a ser afectada, la ausencia de identificación de las especies afectadas, la ausencia de medidas de mitigación detalladas y, aún más grave la carencia de la opinión previa del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre SERFOR. Estas irregularidades han generado impactos negativos graves sobre un ecosistema frágil de gran importancia para los pobladores locales y para toda la ciudad, perdiéndose zonas verdes y de esparcimiento, perdiéndose el potencial de dichas áreas para contribuir al bienestar económico de los ciudadanos y deteriorando la seguridad ciudadana y la calidad de vida al permitir que la construcción de vías de acceso que sirven no solo para

el proyecto sino para favorecer las invasiones. El proyecto debió contemplar este impacto colateral y evitarlo mediante la no construcción de vías de acceso, en lugar de vehículos motorizados se debió usar acémilas para el transporte y maquinaria menor. Esta fue la medida de prevención durante la instalación de las torres de alta tensión de la línea que pasa por las Lomas de Amancaes, cuyo impacto ambiental fue mínimo.

Dado que la DIA contiene esta serie de incumplimientos y ante el reclamo de ciudadanos y congresistas, el Consorcio Rímac organizó una propuesta de Plan de Manejo Ambiental (en adelante, "PMA") del proyecto Agua Segura San Juan de Amancaes para el Ecosistema Frágil Lomas de Amancaes. El PMA no subsana las deficiencias indicadas por Lu (2018) para la Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto Agua Segura Esquema San Juan de Amancaes, aprobada por Resolución Directoral 109-2016-VIVIENDA/VMCS-DGAA, sustentada por el Informe 276-2016-VIVIENDA/VMCS-DGAA-DEIA del propio sector Vivienda. El informe está lleno de generalidades y vaguedades que no permiten identificar las medidas a desarrollar. Ni siquiera hay una estimación del monto económico de ejecutar las medidas del PMA. El PMA no incluye en su análisis el cumplimiento de las medidas dispuestas por el Decreto Supremo 019-2009, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, lo cual es una gravísima deficiencia que hace que dicho PMA tenga nulo efecto. Igualmente incumple con varias otras normas vigentes del marco legal. Por tanto, tampoco propone medidas para cumplir con los mandatos de estas normas. Este PMA no tiene ningún valor, ni utilidad. Finalmente según el artículo 28 del Decreto Supremo 019-2009-MINAM, no corresponde PMA sino Plan de Seguimiento y Control.

El PMA no contiene la identificación de las especies de fauna y de flora presentes en el EF Lomas de Amacaes. Esta identificación es necesaria para poder guardar algunas de estas especies en un vivero y luego reintroducirlas. El PMA refiere a "fauna si la hubiera" y propone reducir la caza cuando esta no ocurre en este ecosistema. Peor aún, no dice nada sobre los quince nidos de la lechuza de los arenales que fueron destruidos por la remoción de tierras y construcción del tanque de agua denominado RP 01. Se señala que en las evaluaciones de campo no se ha observado especies arbóreas o arbustivas, pero no dice nada de las especies herbáceas, que son la mayor parte de las presentes en el ecosistema. De otro lado, las denominadas evaluaciones de campo no indican fecha ni profesional responsable ni hay copia del informe elaborado como resultado de las mismas.

El PMA indica que la Flor de Amancaes está extinta, cuando con solo subir a la zona se puede ver que esta especie florea de mayo a octubre, ahí donde las obras de Consorcio Rímac no han terminado de destruir su hábitat. El documento sugiere que las especies arbustivas o herbáceas se han reubicado, sin decir que especies habrían reubicado y donde. Señalan como medida de contingencia la reposición de plantas conservadas en el vivero del almacén central sin dar evidencia de la existencia de dicho vivero y del registro de plantas que en el existen.

El PMA indica que Consorcio Rímac será el responsable de ejecutar dicho PMA pero no indica el periodo. No hay detalles de las capacitaciones a desarrollar para el personal de la obra. De otro lado, siendo que Consorcio Rímac no ejecuta directamente las actividades sino que contrata subcontratistas individuales que alquilan sus máquinas con personal, personal que por tanto tiene poco interés y menos compromiso en el cumplimiento de las medidas del PMA por parte de los subcontratistas.

La DIA debió observar el artículo 28 del Decreto Supremo 019-2009-MINAM que indica que “los estudios ambientales de Categoría I, deben incluir Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono, entre otros que determine la Autoridad Competente”. Para ello, la DIA debió ser difundida para permitir a las partes interesadas tomar conocimiento de su contenido y alcanzar a la autoridad competente sus observaciones y comentarios, dentro de los plazos establecidos para la evaluación del estudio ambiental correspondiente (Decreto Supremo 019-2009-MINAM).

Toda documentación incluida en el expediente administrativo de evaluación de impacto ambiental es de carácter público, a excepción de la información expresamente declarada como secreta, reservada o confidencial, de conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley 27806), aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM, lo cual no ocurre en este caso. En ningún caso se puede limitar el derecho al acceso a la información pública respecto de documentación relacionada con los impactos, las características o circunstancias que hagan exigible la presentación de un estudio ambiental, ni de aquellas circunstancias que impliquen riesgo o afectación a la salud de las personas o al ambiente. Sin embargo, ante las solicitudes de acceso a la información presentadas por ciudadanos y congresistas solo se ha provisto las páginas impares del referido expediente violando así el

Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, así como por el artículo 66 del Decreto Supremo 019-2009-MINAM.

La Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Vivienda debió determinar que la solicitud no correspondía a la categoría de DIA sino a la de EIA-d, reclasificando al efecto y requiriendo al titular la presentación de los términos de referencia correspondientes según el artículo 43 del Decreto Supremo 019-2009-MINAM. Asimismo, en virtud del artículo 17 y 44 del Decreto Supremo 019-2009-MINAM, debió solicitar la opinión técnica del SERFOR dado que la Resolución Ministerial 414-2013-MINAGRI declaró a las Lomas de Amancaes como ecosistema frágil. El SERFOR ya ha establecido que dicha solicitud de opinión nunca ocurrió y por tanto Consorcio Rímac continúa infringiendo la norma.

Las autoridades en los tres niveles de gobierno, en materia de supervisión, fiscalización y sanción ambiental, que ejercen funciones en el ámbito del SEIA y, de acuerdo con sus competencias, son responsables de efectuar las funciones de supervisión, fiscalización y sanción relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el estudio ambiental aprobado y el marco normativo ambiental vigente, desde el inicio de las obras para la ejecución del proyecto (Decreto Supremo 019-2009-MINAM). El Ministerio de Vivienda no ha cumplido su labor eficientemente pese a ser responsable de supervisar el adecuado funcionamiento del SEIA y la aplicación de sus instrumentos de gestión (Decreto Supremo 019-2009-MINAM).

Si como resultado de las acciones de supervisión y fiscalización de las obligaciones establecidas en el estudio ambiental aprobado se determina que los impactos ambientales negativos generados difieren de manera significativa a los declarados durante el proceso de certificación ambiental, la autoridad en el ámbito del SEIA requerirá al titular la adopción de las medidas correctivas o de manejo ambiental que resulten necesarias para mitigar y controlar sus efectos —sin perjuicio de requerir la actualización del estudio ambiental— en el plazo y condiciones que indique de acuerdo a la legislación vigente. Esta condición no exceptúa la eventual paralización de operaciones o la aplicación de otras sanciones que pudieran corresponder (artículo 78 del DS-019-2009-MINAM). El Ministerio de Vivienda debió solicitar la opinión técnica de SERFOR, así como adoptar medidas correctivas y de manejo ambiental para el EF Loma de Amancaes, las especies de flora y fauna que ahí habitan y disponer la actualización del estudio ambiental, pudiendo ordenar la paralización de actividades y la aplicación de sanciones. Peor aún, el Ministerio

de Vivienda recibió el informe de vigilancia ciudadana de PAFLA en diciembre de 2017 (artículo 80 del Decreto Supremo 019-2009-MINAM) pidiendo disponer la actualización de la evaluación ambiental con la categoría de EIA-d para el proyecto Agua Segura San Juan de Amancaes. El Ministerio de Vivienda no atendió el pedido ni cumplió con lo mandado por ley.

Ello aun cuando el Ministerio de Vivienda es competente para realizar acciones de fiscalización posterior de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y el Decreto Supremo 096-2007-PCM, que regula la fiscalización posterior aleatoria de los procedimientos administrativos por parte del Estado, para comprobar la veracidad de la información recibida en el proceso de evaluación de impacto ambiental y, de haberse presentado información falsa o fraudulenta, podrá someterse la inscripción del administrado en la Central de Riesgo Administrativo regulada en la Resolución Ministerial 048-2008-PCM (Decreto Supremo 019-2009-MINAM).

En estas condiciones, proyectos como Agua Segura y los procesos de titulación predial que no tienen garantizadas la adecuación de la infraestructura barrial y la integración de estos a la trama urbana ya existente constituyen una “titularización de la precariedad” (Tarbuch y Baldiviezo, 2014, p. 41).

## V. EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

Los ecosistemas desempeñan un papel esencial, especialmente en las economías en desarrollo, dado que generan ingresos, medios de subsistencia, oportunidades de desarrollo en el futuro e impulsan sectores de recolección sostenible que dependen en gran medida de los recursos naturales, tales como la agricultura, la industria forestal y el sector pesquero. Los ecosistemas saludables representan una plataforma sobre la que se basan las economías y la producción de alimentos en el futuro (Nellemann, 2014, p. 7). La expansión de las construcciones, sean para vivienda o servicios, sin planificación adecuada limita la capacidad de las áreas verdes para regular la temperatura en la

ciudad y la capacidad del suelo para absorber la humedad, generando riesgos e impactos negativos sobre la salud y el bienestar de la población. El cambio climático y sus impactos (aumento promedio de temperatura, cambio de patrones de precipitación, etc.) también resaltan la importancia de la resiliencia urbana y su integración en la forma en que se planifica y desarrolla la ciudad (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2016, p. 19).

Los Objetivos y Metas de Desarrollo Sostenible (en adelante, “ODS”) al 2030<sup>5</sup> aprobados en 2015, alineados con la planificación del Estado peruano a través del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (CEPLAN, 2017), contienen objetivos relevantes para construir una solución sostenible para el Ecosistema Frágil Lomas de Amancaes tales como:

- ODS 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
- ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
- ODS 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

El Fondo Verde para el Clima financia la implementación de proyectos que atiendan a estos objetivos. Así, los ODS cuentan, de un lado, con un marco político expresado en la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático; el Convenio de Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación; el Compromiso de Bonn y el Acuerdo de París que buscan fortalecer, entre otros objetivos, la resiliencia de los ecosistemas y proponen la gestión integrada de paisajes<sup>6</sup>, la restauración<sup>7</sup> de cuencas degradadas. De otro lado, cuentan con financiamiento específico que se implementa en el

<sup>5</sup> Los ODS son un conjunto de diecisiete objetivos y ciento sesenta y nueve metas destinadas a resolver los problemas sociales, económicos y ambientales que aquejan al mundo, que marcarán una agenda sostenible para los próximos quince años (2015-2030). A pesar de que los ODS no son vinculantes, los gobiernos son responsables de realizar e implementar los mismos, de acuerdo a la realidad de cada país y a sus prioridades.

<sup>6</sup> El Fondo del Paisaje, instrumento de inversión promovido por CIFOR, facilita la inversión en el sector forestal y agrícola en actividades de uso sostenible del suelo con tasas de interés competitivas y cronogramas adecuados a los flujos de caja de las iniciativas. Este mercado puede tener retornos superiores al 16%. Perú es uno de los cuatro países donde se inicia este programa junto con India, Filipinas y Tanzania (Soria y Summers, 2017, pp. 24-25).

<sup>7</sup> El Desafío de Bonn propone restaurar 200 millones de hectáreas de tierras degradadas en el mundo hasta 2020 y para 2030 se ha propuesto unas 150 millones de hectáreas adicionales, generando US \$ 85 mil millones por año a las economías locales y nacionales y US \$ 6 mil millones en los rendimientos de cultivos adicionales. El logro de la meta



marco de Planes Nacionales de Adaptación al Cambio Climático y otros que comienzan a hacer realidad proyectos de restauración de tierras y bosques degradados, la capitalización de los servicios ambientales, la promoción del manejo forestal sostenible y el aprovechamiento sostenible de recursos naturales (Summers y Soria, 2017, p. 23).

Amano (2017) muestra, a través del estudio de datos de la biodiversidad mundial, la conexión entre la gobernanza nacional ineficaz y la disminución de especies. Por lo tanto, una gobernanza nacional ineficaz es un mejor indicador del declive de las especies que cualquier otra medida del “impacto antropogénico.” Según este autor, la diversidad en un nivel localizado fue la más afectada en promedio en América del Sur, con una pérdida anual del 0,95% que equivale a un declive del 21% en la región en veinticinco años. De hecho, los investigadores encontraron que las áreas de conservación protegidas simplemente no beneficiaban a la biodiversidad si se ubicaban en naciones con un gobierno débil. Amano (2017) sugiere que la gobernanza ineficaz a menudo está asociada con la falta de aplicación e inversión ambiental, lo que lleva a la pérdida de hábitats, por lo que las iniciativas de base lideradas por grupos locales e indígenas pueden ser más efectivas que los gobiernos para proteger los ecosistemas frente a la inestabilidad política (Soria, 2018).

En el 2016, Naciones Unidas aprobó la Nueva Agenda Urbana que señala que las ciudades deberían ser fuente de propuestas de soluciones a los retos que enfrenta la humanidad y no causante de sus desgracias, por lo que se invoca la protección de los ecosistemas urbanos y los servicios ambientales vinculados, sobre todo en zonas urbanas donde existen ecosistemas especialmente vulnerables desde el punto de vista ambiental. “Si está bien planificada y bien gestionada, la urbanización puede ser un instrumento poderoso para lograr el desarrollo sostenible, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados” (Naciones Unidas, 2017, p. 4). La Nueva Agenda Urbana incorpora un nuevo reconocimiento de la correlación entre la buena urbanización y el desarrollo y subraya los vínculos entre la buena urbanización y la creación

de empleo, las oportunidades de generar medios de subsistencia y la mejora de la calidad de vida, que deberían incluirse en todas las políticas y estrategias de renovación urbana (2017, p. 7).

El potencial turístico de la Lomas de Lima se sustenta principalmente en el atractivo particular de los ecosistemas, la cantidad de personas que habitan en la ciudad, el flujo de visitantes nacionales y extranjeros que visitan la capital del Perú por distintos intereses, y su cercanía a los principales circuitos turísticos existentes (centro histórico de Lima; Callao; la zona urbana de distritos como Miraflores, San Isidro y Barranco; la Costa Verde; el complejo arqueológico de Pachacamac, entre otros).

Actualmente, los dos sitios de lomas que poseen un nivel aceptable de organización y que ofrecen servicios regularmente son la Reserva Nacional de Lachay (ubicada a 115 kilómetros al norte de Lima, a unas dos horas de viaje aproximadamente) y las Lomas de Lúcumo (ubicadas a 30km al sur de Lima en Pachacamac, a una hora de viaje). De acuerdo con el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (2017), la Reserva Nacional de Lachay recibió en 2017 a 48,925 visitantes —aproximadamente el 70% de visitas llega en los meses de junio a octubre. En el caso de las Lomas de Lúcumo Boscato (2015), señala que en el 2014 recibieron 15,855 visitantes.

En el caso de Lomas de Amancaes, hay un estado incipiente de desarrollo del atractivo turístico, lo cual no permite aún contar con un nivel de afluencia turística importante (las visitas actualmente se realizan de manera irregular). Es importante indicar que el potencial de las Lomas de Amancaes se ve reforzado por su ubicación, siendo su cercanía al centro histórico de Lima una de sus principales ventajas. A través de un rápido análisis, considerando a dos tipos de público como el vacacionista extranjero y los alumnos universitarios de Lima Metropolitana, podemos inferir que existe un potencial para desarrollar actividades turísticas en las Lomas de Amancaes. Para ello es necesario por lo menos mantener su atractivo (que se caracteriza por el estado saludable de conservación del hábitat) e implementar servicios turísticos

también podría reducir la brecha de las emisiones de dióxido de carbono actuales entre un 11% a 17%. La Iniciativa 20x20 del World Resources Institute, liderada por varios países de América Latina para contribuir al alcance de las metas de restauración propone la restauración en la región de 20 millones de hectáreas al 2020, comenzando con US\$ 380 millones en fondos de inversiones aunque se estima que generará una demanda de financiamiento de deuda a largo plazo de por lo menos US\$ 3 billones. El Fondo de Neutralidad en la Degradación de la Tierra se focaliza en intervenciones de gran escala y en subcontratar intervenciones de pequeña y mediana escala a través de intermediarios aliados. Las oportunidades se identifican en 2 billones de hectáreas de tierras degradadas en el mundo, de las que al menos 1 billón son adecuadas para la restauración y 12 millones de hectáreas son restauradas anualmente por acción humana (Soria y Summers, 2017, p. 24).

de calidad que permitan lograr una experiencia satisfactoria al visitante.

Según PromPerú (2016a, p. 8), un 66% de turistas extranjeros vacacionando visitó Lima en el 2016 –aproximadamente 1,5 millones de personas. De ellos, un 68% está interesado en realizar actividades vinculadas con la naturaleza, es decir más de un millón. Los turistas extranjeros tienen un gasto diario promedio de 153 dólares. Supongamos que solo un 10% de ellos visite las Lomas de Amancaes generando cuando menos unos 70 millones de dólares (se utiliza el supuesto de que el 50% se gasta en transporte para llegar hasta el lugar).

Mientras que localmente, en 2014, unos 101,870 estudiantes realizaron excursiones por lo menos 1 vez por año (PromPerú, 2016b). De ellos, más del 30% realiza excursiones por conocer nuevos lugares o aprovechar un feriado en un lugar cercano, entre otras razones, y cuenta con un gasto promedio por excursión de 100 soles, siendo los rubros más importantes los de alimentación y transporte. Aproximadamente, 30 mil universitarios podrían visitar las Lomas de Amancaes generando un gasto anual aproximado de 1.5 millones de soles (se utiliza el supuesto de que el 50% se gasta en transporte para llegar hasta el lugar) que dinamizaría la economía local y promovería la creación de empleos con condiciones justas.

Para efectivizar un beneficio económico para la comunidad que derive del gran potencial de las Lomas de Amancaes se necesita empoderar a la comunidad, las autoridades y otros actores competentes para que conserven estos ecosistemas y, de manera paralela, organicen la creación de un producto turístico. La creación de un producto turístico requiere de uno o varios recursos turísticos que generen de manera individual o colectiva (junto con otros recursos turísticos) una atracción para realizar la visita; además, también se requiere de servicios turísticos (para el caso de Lomas principalmente guiado, que ya existe en el lugar en una primera etapa), infraestructura, equipamiento turístico (acorde con el corte del producto) y servicios complementarios (transporte, información, seguridad, salud y otros) que de manera conjunta permitan la realización de la visita turística (Swisscontact, 2014).

De acuerdo con la información precedente, podemos inferir que la alteración de los ecosistemas de lomas costeras, en ese caso de las Lomas de Amancaes, va afectar el uso público de estos sitios tanto para la población local como para los excursionistas y turistas. La principal afectación estará vinculada con la reducción del atractivo de las lomas por perder características naturales del entorno y tam-

bién por las inadecuadas condiciones de pobreza, inseguridad, limitaciones para acceder a agua y saneamiento en los alrededores. La afectación del uso público de las Lomas de Amancaes impactará en la economía de la comunidad local debido a la posibilidad negada de lograr una fuente de empleo decente a través de la generación de emprendimientos turísticos o de otra actividad relacionada con dicha industria.

## VI. CRIMEN ORGANIZADO Y POLÍTICA

Lamentablemente, las varias autoridades concernidas hacen poco por lograr la supervivencia y desarrollo sostenible de las Lomas de Amancaes pese a los claros y detallados mandatos del marco legal. El caso es aún más complejo si se considera que hay procesos en varias de las fiscalías de Lima por usurpación, así como procesos por crímenes contra el ambiente en la Fiscalía Especializada en Medio Ambiente. La destrucción del ambiente, el deterioro de la seguridad ciudadana y las amenazas a las defensoras de las lomas han llegado también a conocimiento de la Comisión Ambiental del Congreso que formó una mesa de trabajo sobre la problemática de las lomas costeras y recientemente motivó a que el Ministerio de Justicia, a través de su Dirección General de Asuntos Criminológicos, apruebe un protocolo interinstitucional para prevenir y hacer frente a la invasión que afecte a los ecosistemas frágiles. Este protocolo fortalece la gestión del SERFOR en la cautela del bienestar de los ecosistemas frágiles y establece pautas para la acción coordinada con la SUNARP, el MINAGRI, el MINEM, el Ministerio de Cultura, el Ministerio Público, la Superintendencia de Bienes Nacionales, la Policía Nacional, gobiernos regionales y locales, y organizaciones vecinales.

Este desorden aparentemente caótico en el que las autoridades municipales se parapetan para no cautelar la calidad de vida de sus vecinos –proteger el Ecosistema Frágil Lomas de Amancaes– es más bien resultado de una estrategia de crimen organizado para lucrar con el tráfico de tierras y la mala ejecución de obras públicas de pobre ejecución como se ha visto en varios otros distritos de Lima.

Durand (2018) vincula las propuestas de Sachs sobre el gobierno a través del lobby y de Stiglitz, sobre la captura del Estado de bienestar desde la regulación para orientar las rentas hacia ciertos sectores como la construcción, para así construir un enfoque relacional dinámico que plantea que la captura del estado es resultado de una colusión en la que las leyes son producto de la influencia de actores con los dados cargados. Así se pueden comprar leyes en base a coimas o favores a funcionarios públicos y, aunque es una estrategia ilegal, raramente es

sancionada. Cuando la operación ha llegado a un grado avanzado, nos dice Durand, lo ideal para los captores del estado es la legislación por decreto, pues es más fácil y menos costoso influir sobre el ministro que sobre el Congreso. De manera similar en la esfera municipal vemos varias ordenanzas para facilitar la legalización del tráfico de tierras, un procurador municipal que culpa a la policía de no hacer nada y dice que el desalojo no procede si la edificación es de material noble, por ejemplo.

Durand dice que ambos esquemas no son opuestos sino que se pueden combinar según la necesidad. Así se usa el lobby hasta donde funcione y cuando se puede se llega a una relación colusiva corporación-estado. Los mecanismos utilizados son la financiación de campañas, sobornos y reuniones al más alto nivel que aseguran que el resto del aparato apoye la obra; así se dan las reuniones entre jefes y los tomadores de decisiones. Durand usa este modelo teórico para revisar la lucrativa experiencia de los negocios por miles de millones de Odebrecht en el Perú, su influencia sobre el gobierno de turno, su compra de los mecanismos de contrapeso y control que deberían haber actuado, la connivencia de las autoridades mediante la oferta de empleo y contratos a sus parientes y afines políticos, entre otros. En mi opinión, un esquema similar que tiene variantes de crimen organizado afecta a varios gobiernos municipales, especialmente en el tráfico de tierras, como lo demuestran varios procesos (América, 2017, El Comercio, 2018; RPP, 2017). En este caso, el lucrativo negocio es solo de decenas de millones de soles e incluye una escala muy micro de miles de soles que por el gran número de operaciones individuales (terrenos de entre 6 mil y 30 mil) también suman cifras millonarias.

Adicionalmente a la corrupción, está el problema de una fiscalía aún no preparada para atender los temas ambientales. Por ejemplo, en el expediente 93-2016 sobre delitos ambientales iniciado por denuncia del procurador del MINAGRI ante la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental, ninguno de los denunciados que no asistió a declarar ha sido citado con orden de comparecencia de grado o fuerza. De otro lado, se ha pedido seis veces que se haga inspección ocular a lo que el fiscal asistente encargado comentó, en una de las diligencias, que no se puede ir pues hay demasiada gente. Es decir, en el mejor de los casos no tiene idea de cómo proceder frente al caso concreto y prefiere no hacer nada. Otra fiscal asistente encargada de tomar una declaración, después de leer nueve páginas de un

escrito de treinta y cuatro páginas, dijo que este era muy largo y que ella ya estaba cansada. Peor aún pidió a la persona que declaraba que provea las fotos de las personas denunciadas al momento de destruir las especies de flora y fauna. Los autores explicamos que al tratarse de una invasión era solo motivo de ir y constatar quien estaba ubicado sobre el ecosistema, ese era un infractor y luego este podría indicar quien le autorizó el ingreso, le vendió el terreno o le cedió la ubicación; sin embargo hasta ahora la fiscalía no se dispone a hacer una inspección ocular del sitio afectado permitiendo que las invasiones continúen.

El problema central es que la Fiscalía y otras instituciones públicas no tienen personal idóneo que entienda la importancia de los ecosistemas forestales y otras formaciones vegetales, de las especies de flora y fauna silvestre, así como los servicios ecosistémicos que estos brindan. Así solo se logran declaraciones generales y desacertadas mientras tanto el crimen avanza afectando los ecosistemas frágiles.

## VII. CONCLUSIONES

La problemática de las Lomas de Amancaes es una muestra de los desafíos que el crecimiento de la urbanización sobre las áreas verdes plantea sobre la operatividad de una burocracia urbana cuando le toca cautelar el medio natural, y de las oscuras fuerzas que se asocian para lucrar con la comisión de delitos contra la flora y la fauna silvestre. En este caso, las Lomas de Amancaes podrían desaparecer definitiva e irreversiblemente; las causas son la falta de planificación urbana y territorial; poco compromiso de las autoridades competentes para velar efectivamente por su conservación y desarrollo sostenible; las constantes obras públicas y privadas que priorizan el concreto y desprecian el valor de la naturaleza y sus servicios ecosistémicos; la expansión del crimen de invasión y tráfico de tierras; la corrupción en las obras públicas y otros que no reciben la atención que debieran de los medios y de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.

Para hacer frente a esta problemática, los principales actores suelen ser vecinos organizados en comités de defensa o en alianza con activistas ambientales y otras organizaciones sociales que buscan frenar la afectación ilegal del espacio natural y de sus propios esfuerzos de conservación.<sup>8</sup> Si la autoridad edil quisiera construir una agenda

<sup>8</sup> Análisis de Socioecosistemas desde las Lomas de Amancaes por Rodrigo Arce recuperado de: <http://polemos.pe/analisis-de-socioecosistemas-desde-las-lomas-de-amancaes-por-rodrigo-arce/>; ELAW, 2018, Members of PAFLA visit Lomas de Amancaes <https://twitter.com/ELAWUS/status/951936411728453632>; ELAW, 2018, Residents of Lima Lomas de Amancaes threatened by authorities <https://twitter.com/ELAWUS/status/951934984171896832>; ELAW, 2017, Help Save Lo-

para salvar las lomas costeras de Lima en lugar de apoyar el tráfico de tierras, como hasta ahora ocurre, debería coordinarse con la autoridad judicial y policial para desalojar a invasores del ecosistema frágil; instalar guardas comunales; apoyar los esfuerzos locales de reforestación que ya ocurren, estimular y potenciar la investigación que ya desarrollan universidades y centros de investigación, nacionales e internacionales en estas zonas; y empoderar a la comunidad local que usualmente ya desarrolla la actividad ecoturística en el sitio.

Las áreas verdes urbanas son los últimos bienes comunes en las ciudades de América Latina. Las propuestas de conservación para estas áreas enfrentan desafíos muy fuertes por parte de los actores sociales y económicos (formales, informales e ilegales) que explotan sus recursos naturales o fomentan su urbanización. Como lo señala Leal (1996) para el caso de otros bienes comunes, la actitud de la administración pública frente a estos bienes suele ser una de tres: indiferencia, apoyo o rechazo. En el caso de Lomas de Amancaes, las autoridades locales niegan, bloquean y destruyen los esfuerzos por conservar y gestionar adecuadamente el ecosistema.

El éxito de las propuestas de conservación en los casos de bienes comunes en otros lugares de América Latina como en El Ajusco en México (Sorensen, 1998, p. 38), Cerro El Volador en Colombia (Herrera, 2011), y Lo Barnechea (Corte Suprema de Chile, 2014) y Concón (Corte Apelaciones de Valparaíso, 2012) en Chile muestran el desarrollo de una compleja mezcla de control ambiental legal y administrativo que lucha contra la ilegalidad, junto con procesos administrativos para desarrollar propuestas de áreas protegidas y sus regímenes de gestión. Otras veces, como en el caso la Zerrichera,<sup>9</sup> en España, no se logró prevenir el daño ambiental al ecosistema sino tan solo castigar el

delito con merecidas sentencias condenatorias al funcionario público coludido con el infractor.

Se desea que las nuevas gestiones municipales metropolitana y local, que iniciaron en 2019, apuesten por el camino de apoyar a los actores locales, como la Asociación Protectoras de la Flor y Lomas de Amancaes que cuenta con el apoyo del Centro Urbes, entre otros, en su lucha por conservar nuestras últimas áreas verdes, salvar la flor de Amancaes, icono de Lima, y ofrecer experiencias de ecoturismo y educación ambiental en el centro de la ciudad. Den uso relevante al Protocolo interinstitucional para prevenir y hacer frente a la invasión que afecte a los ecosistemas frágiles, contribuyendo a reducir la destrucción de los ecosistemas frágiles de Lima a manos de los traficantes de tierras, entre otros. Y aprovechen el financiamiento de Naciones Unidas y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otros, para que las ciudades sean generadoras de soluciones sostenibles para los problemas que enfrentan, y propongan proyectos de restauración de ecosistemas sobre áreas degradadas.

Los alcaldes deben enfrentar estos retos que son a su vez una oportunidad para construir una ciudad más amigable, con relaciones más cordiales y una experiencia urbana de disfrute de nuestro patrimonio ambiental y cultural. Las lomas costeras de Lima, como las Lomas de Amancaes, a solo veinte minutos de Palacio de Gobierno, nos ofrecen esta oportunidad, la pregunta es ¿qué hacemos con este potencial, dejamos que los traficantes de tierras decidan qué ciudad queremos o tomamos control de nuestro futuro?

El derecho ambiental brinda la oportunidad de servir de instrumento de gestión pública para los últimos remanentes del ecosistema original de nuestra ciudad. En este caso hay un complejo con-

---

mas de Amancaes <https://twitter.com/ELAWUS/status/945718275907796992>; Inforegion, 2017, Amancaes en peligro en <http://www.inforegion.pe/247279/advierten-peligro-sobre-lomas-de-amancaes/>; Inforegion, 2018, Amancaes sigue desprotegida, recuperado de <http://www.inforegion.pe/248251/lomas-de-amancaes-sigue-desprotegida/>; Revista Somos, 2015, Entrevista a Haydee recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=\\_OuFHaWwzpq](https://www.youtube.com/watch?v=_OuFHaWwzpq); Socioecosistemas, 2017, Rodrigo Arce analizando Lomas de Amancaes recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=KzprRFzj9yRw>; Lomas de Amancaes entrevista a Haydee y Cecilia recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=KzprRFzj9yRw>.

<sup>9</sup> El caso inicia con una investigación por delitos de corrupción política relacionados con desarrollo urbanístico en torno a la finca protegida La Zerrichera, de Águilas, Región de Murcia, España. El proyecto urbanístico La Zerrichera, iniciado por el Grupo Hispania, propiedad de Trinitario Casanova, incluía la construcción de 4.000 viviendas, un hotel de lujo y un campo de golf en una finca de 250 hectáreas de la sierra de la Almenara, en Águilas. Una parte del territorio afectado está incluido en la Red Natura 2000. José López, concejal de Águilas, y unos socios compraron parte de los terrenos en acuerdo con Trinitario Casanova, al quien se los venderían una vez recalificados. El predio contenía 164 hectáreas como hábitat de la tortuga mora, especie de gran importancia y motivo de la designación de Lugar de Importancia Comunitaria (LIC), Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y de su inclusión en el programa "Life" de protección de la naturaleza. La sentencia de 22 de diciembre de 2017 concluyó que los hechos constituyen delito de prevaricación e impuso a Antonio Alvarado, Juan Ignacio Sánchez Gelabert y Encarna Muñoz las penas de siete, seis y cinco años de inhabilitación especial para empleo o cargo público. Además, condenó a Alvarado y Sánchez Gelabert a dos años de prisión y un año y tres meses de inhabilitación, en sendos casos, por falsedad documental (La Opinión de Murcia, 2017 y La Verdad, 2017).

junto de normas (Soria, 2018) compuesto por leyes como la Ley del Ambiente y el Código Penal, ordenanzas municipales, resoluciones ministeriales, entre otras, que esperan del liderazgo de la autoridad para ejercer el control de la aplicación de los instrumentos de evaluación ambiental, planificar una adecuada gestión del territorio y sancionar los crímenes contra el ambiente cuando corresponde. Este caso muestra que no basta la legislación, sea con declaraciones generales o con sanciones detalladas, más bien es necesario dinamizar la acción legal con el apoyo de la participación ciudadana, el combate a la corrupción municipal y la formación de funcionarios públicos profesionales en derecho ambiental preparados para enfrentar los desafíos de la coordinación intersectorial para una efectiva cautela del ambiente, el combate a la corrupción y para la interacción proactiva con biólogos, ingenieros, antropólogos, arquitectos y otros profesionales. Es necesario dejar las cuatro paredes de la oficina pública e inmiscuirse en la vida cotidiana de la población para distinguir de qué lado actúa la corrupción y el crimen organizado y poder apoyarse en la acción concertada de funcionarios probos y ciudadanos activos en la defensa del ambiente y su calidad de vida.

Como se puede evidenciar en el caso de Lomas de Amancaes y otras lomas costeras de Lima, las acciones de cautela y defensa de la Naturaleza ocurren por iniciativa de ciudadanos organizados que buscan activar a diferentes aparatos del Estado para que ejerzan su función. Lamentablemente, los aparatos del Estado o no tienen el diseño institucional, la formación técnico-profesional y los medios adecuados, o son víctimas avasalladas por la corrupción que opera mucho más eficazmente o, como sugiere Durand (2018), son simplemente un engranaje más de la corrupción. 🚫

## REFERENCIAS

Allen, A; De los Ríos, S; Escalante Estrada, C; Miranda, L; Zilbert, L; Kamiya, M; Lambert, R; Poblet, R; Belkow, T; Wesely, J; Langdown, I y A. Hudson-Smith (2017). Clima sin Riesgo: Interrumpiendo “trampas de riesgo” urbano en Lima Metropolitana. En: *Historias Por Dentro sobre desarrollo compatible con el clima*. Lima: Alianza Clima y Desarrollo.

Amano, T.; Székely, T.; Sandel, B.; Nagy, S.; Munkur, T.; Langendoen, T. y W. J. Sutherland (2018). Successful conservation of global waterbird populations depends on effective governance. En: *Nature*, 553(7687), p.199. DOI: 10.1038/nature25139

América Televisión (2017). Capturan en Carabayllo a organización dedicada al tráfico de terrenos. Recuperado de: <http://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/lima-capturan-carabayllo-organizacion-dedicada-al-trafico-terrenos-n278260>

Baldviezo, J. (2016). *¿Qué es el derecho a la ciudad?* Buenos Aires: Observatorio del Derecho a la Ciudad.

Navarro, B. y F. Yannathe (2015). *Contribución a la gestión del uso público en la Asociación Circuito Turístico Lomas de Lúcumo*. Recuperado de: <http://repositorio.lamolina.edu.pe/handle/UNALM/1772>

Brack, A. y C. Mendiola (2004). *Ecología del Perú*, pp. 495. Lima: Editorial Bruño.

Calle, I; Mora, C; Contreras, F.; Jara, B; y S. Pacheco. *¿Qué proponen los partidos políticos para Lima Metropolitana y cuáles son los desafíos de la próxima gestión?* Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036*. Santiago: Cepal, ONU-Habitat y Minurvi.

El Comercio-Redacción. “Santa Rosa: así fue la captura y el traslado del alcalde”. El Comercio (EN CURSIVA). 31 de enero de 2018. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/lima/policias/santa-rosa-captura-traslado-alcalde-noticia-493536>

Durand, F. (2018). *La captura del Estado 2018, El caso Odebrecht*. Ponencia presentada en la Universidad del Pacífico el 6 de marzo.

Herrera Arango, M. A; Ramírez Gil, V; Cáceres Cárdenas, R. E; Vásquez Muñoz, J. L y R. A. Castañón Vergara (2011). *Plan De Manejo Del Parque Natural Regional “Metropolitano” Cerro El Volador*. Medellín.

Instituto Nacional de Defensa Civil (2014). *Programa Ciudades Sostenibles. Lecciones aprendidas y sistematización de buenas prácticas*. Lima. Instituto Nacional de Defensa Civil - Programa se las Naciones para el Desarrollo.

Jiménez, R. y M. La Torre (2012). Estudio comparativo de la flora vascular de las lomas de Lima (Casco urbano) 2001-2003. *Cuaderno de Investigaciones del Jardín Botánico del Parque de las Leyendas 4*, pp. 33-46.

- Jiménez, R, Miyashiro, M. y G. Vela (2017). Evaluación y caracterización de Lomas del Grupo 1. Lima: Equipo Eba Lomas.
- La Opinión de Murcia. *Tres condenados por el caso Zerrichera*. 22 de diciembre de 2017. Recuperado de: <http://www.laopiniondemurcia.es/comunidad/2017/12/22/tres-condenados-caso-zerrichera/884994.html>
- Ruiz, M. A. Caso Zerrichera: *condenados tres ex altos cargos de Medio Ambiente*. La Verdad. 26 de diciembre de 2017. Recuperado de: <http://www.laverdad.es/lospiesenlatierra/noticias/zerrichera-condenados-tres-20171222191857-nt.html>
- Leal, D. R. (1996). Community-Run Fisheries: Avoiding the “Tragedy of the Commons”. En: *Environment International* 23(2). PERC Policy Series. Número PS-7. DOI: [https://doi.org/10.1016/s0160-4120\(97\)81167-1](https://doi.org/10.1016/s0160-4120(97)81167-1)
- Lu, M. (2018). *Observaciones a la Declaratoria de Impacto Ambiental Ampliación y Mejoramiento de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado para el Esquema San Juan de Amancaes – Distrito del Rimac*. Oregon: Environmental Law Alliance Worldwide
- Miranda, L. y S. Chávez (s/f). *La Estructura Ecológica y el Ordenamiento Territorial, Parte I Contribuciones conceptuales*. Lima: Foro Ciudades para la Vida.
- Naciones Unidas (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Quito. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III.
- Nellemann, C; Henriksen, R; Raxter, P; Ash, N. y E. Mrema (2014). *La crisis de delitos contra el medio ambiente. Amenazas al desarrollo sostenible procedentes de la explotación y el comercio ilegales de recursos forestales y de la fauna y flora silvestres. Una evaluación de respuesta rápida del PNUMA*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y GRID Arendal.
- Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (2016a). Perfil del turista extranjero 2016. *Turismo en cifras*. Lima: Ipsos.
- (2016b). Perfil del vacacionista nacional 2016. *Turismo en cifras*. Lima: Ipsos.
- Radio Programas del Perú-Redacción. Detienen a alcalde de V.M.T sospechoso de liderar organización criminal. *Radio Programas del Perú*. 15 de diciembre de 2017. Recuperado de: <http://rpp.pe/politica/judiciales/alcalde-de-villamaria-del-triunfo-fue-detenido-este-viernes-noticia-1094723>
- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (2017). *Reporte anual de visitantes a las áreas naturales protegidas*. Lima: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.
- Sorensen, M; Barzetti, V; Keipi, K. y J. Williams (1998). *Manejo de las Áreas Verdes Urbanas. Documento de Buenas Prácticas*. Washington D.C.: FAO.
- Soria Dall’Orso, C. (2017a). La interdisciplinariedad en el derecho. Mi experiencia desde el derecho ambiental. *Pólemos/Socioecosistemas*. Recuperado de: <http://polemos.pe/la-interdisciplinariedad-derecho-experiencia-desde-derecho-ambiental/>
- (2017b). Promulgan ley que traería muerte y enfermedad al Purús. *Servindi*. Recuperado de: <https://www.servindi.org/actualidad-informe-especial/11/06/2017/la-verdad-sobre-la-conexion-multimodal>
- (2018). Lomas de Amancaes. Las tensiones entre el marco legal y su implementación. *Pólemos.pe/Socioecosistemas*. Recuperado de: <http://polemos.pe/lomas-amancaes-las-tensiones-marco-legal-implementacion/>
- Summers Sarria, P. y C. Soria Dall’Orso (2017). Limitaciones para la comprensión de los Socioecosistemas y su inserción en las políticas públicas. En: A. Sabogal Dunin Borkowski (Ed.). *Bosques y cambio climático en el Perú. Revista Kawsaypacha* 7, pp. 23-48. Lima: INTE-PUCP.
- Swisscontact (2014). *Conceptos básicos para la gestión de destinos turísticos*. Lima: Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico.
- Tarbuch, L. y J. E. Baldiviezo (2014). *Titularizar la precariedad no es integración urbana*. Buenos Aires: Observatorio Derecho a la Ciudad.
- Zucchetti, A. y D. Freundt (2019). Ciudades del Perú. Primer Reporte Nacional de Indicadores Urbanos 2018 con un enfoque de sostenibilidad y resiliencia. Lima: Periferia y WWF.

**LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y OTROS DOCUMENTOS LEGALES**

Corte Suprema de Chile (2014). Casación sobre Reparación Daño Ambiental Congregación Iegionarios de Cristo. 26 de diciembre de 2014.

Corte de Apelaciones de Valparaíso (2012). Acción Constitucional Lomas de Concón. 27 de julio de 2012.

Decreto Supremo 019-2009. Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. En: *Diario El Peruano*, 25 de setiembre 2009.

Directiva 001-2017-CEPLAN/PCD. Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. En: *Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN*,

Ordenanza Municipal 1934-2016-MML. Aprueba la Agenda Ambiental Metropolitana 2015-2017. En: *Diario El Peruano*, 24 de febrero de 2016.

Ordenanza Municipal 1853-2014-MML. Establece los Principios de la Estructura Ecológica de Lima Metropolitana. En: *Portal de Transparencia de la Municipalidad Metropolitana de Lima*, 23 de diciembre de 2014.

Ordenanza Municipal 1852-2014-MML. Ordenanza para la Conservación y Gestión de Áreas Verdes en la Provincia de Lima. En: *Portal de Transparencia de la Municipalidad Metropolitana de Lima*, 23 de diciembre de 2014.

Ordenanza Municipal 1015-2007-MML. Aprueba el reajuste integral de la zonificación de los usos del suelo de los distritos de San Martín de Porres, Independencia, Comas, y los Olivos y de una parte del distrito del Rímac que son parte de las áreas de tratamiento normativo I y II de Lima Metropolitana. 20 de abril de 2007.

Ordenanza Municipal 525-2003-MML. Régimen de Protección, Conservación, Defensa y Mantenimiento de las Áreas Verdes de Uso Público de Lima Metropolitana. 26 de julio de 2003.

Ordenanza Municipal 228-1999-MML. Aprueban ordenanza sobre clasificación del suelo metropolitano por condiciones generales de uso. 25 de agosto de 1999.

Resolución Ministerial 404-2013-MINAGRI. Reconocen a la Loma Villa María del Triunfo como Ecosistema Frágil y disponen su inscripción en la Lista de Ecosistemas Frágiles del Ministerio. En: *Diario El Peruano*, 18 de octubre de 2013.