



SUMILLA: LEY DE CREACIÓN Y ESTABLECIMIENTO DEL ÁREA DE CONSERVACIÓN REGIONAL CAULAMARCA GRANDE, EN LOS DISTRITOS DE HONGOY, HUACANCA Y CHANKAS DE LA PROVINCIA DE CHINCHEROS EN EL DEPARTAMENTO DE APURÍMAC.

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Somos Perú", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE CREACIÓN Y ESTABLECIMIENTO DEL ÁREA DE CONSERVACIÓN REGIONAL CAULAMARCA GRANDE, EN LOS DISTRITOS DE HONGOY, HUACANCA Y CHANKAS DE LA PROVINCIA DE CHINCHEROS EN EL DEPARTAMENTO DE APURÍMAC

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto crear y establecer el Área de Conservación Regional Caulamarca Grande, como parte integrante del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), con la finalidad de conservar la biodiversidad, proteger las zonas de recarga hídrica y garantizar el desarrollo sostenible en la provincia de Chincheros, departamento de Apurímac.

Artículo 2. Finalidad

El Área de Conservación Regional Caulamarca Grande tiene como finalidad principal la preservación de los ecosistemas estratégicos que regulan las zonas de recarga hídrica, garantizando la conservación de la diversidad biológica y de los servicios ecosistémicos esenciales para la sostenibilidad ambiental y la seguridad hídrica de la región. Asimismo, contribuye a la mitigación y adaptación frente a los efectos del cambio climático, promoviendo un modelo de desarrollo sostenible que incorpore la participación activa y concertada de las comunidades locales, en armonía con la protección del ambiente y el uso responsable de los recursos naturales.

Artículo 3. Creación del Área de Conservación Regional Caulamarca Grande

Se autoriza la creación del Área de Conservación Regional (ACR) Caulamarca Grande, ubicada en los distritos de Huaccana, Los Chankas y Ongoy, provincia de Chincheros, departamento de Apurímac, con una extensión de 10,531 hectáreas, conforme a la delimitación técnica contenida en el expediente aprobado.

Artículo 4. Administración y gestión

La administración del Área de Conservación Regional Caulamarca Grande está a cargo del Gobierno Regional de Apurímac, a través de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y

Gestión del Medio Ambiente, en coordinación con el SERNANP, conforme a la normativa vigente.

Artículo 5. Régimen de usos y derechos preexistentes

La creación del ACR Caulamarca Grande no afecta los derechos reales, usos y aprovechamientos legalmente adquiridos, los cuales se sujetan a las disposiciones de zonificación y compatibilidad establecidas en el Plan Maestro del área.

Artículo 6. Consulta previa

De corresponder, el proceso de establecimiento definitivo del ACR se sujetará a lo dispuesto en la Ley N.º 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa, garantizando la participación efectiva de los pueblos indígenas u originarios.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Financiamiento

La implementación del Área de Conservación Regional Caulamarca Grande se financia con cargo al Programa Presupuestal 0057, Pliego 442 – Gobierno Regional de Apurímac, así como con recursos de cooperación nacional e internacional, sin generar demanda adicional al Tesoro Público.

SEGUNDA. Articulación interinstitucional

El Ministerio del Ambiente, por medio de sus áreas competentes presta asistencia técnica y normativa para la implementación y sostenibilidad del Área de Conservación Regional Caulamarca Grande. Las entidades competentes adecuan sus instrumentos de gestión y planificación a lo dispuesto en la presente Ley, en el marco de sus atribuciones.

El Gobierno Regional de Apurímac aprueba el Plan Maestro del Área de Conservación Regional Caulamarca Grande dentro del plazo máximo de seis (06) meses, contado desde la entrada en vigencia de la presente Ley, en coordinación con el SERNANP.

Lima, 06 de Febrero de 2026



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/02/2026 13:47:07-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/02/2026 15:18:10-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/02/2026 10:16:50-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/02/2026 10:17:08-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/02/2026 18:44:55-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zaidith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/02/2026 11:17:39-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/02/2026 14:03:30-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/02/2026 11:53:03-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- INTRODUCCIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley se sustenta en la necesidad objetiva del Estado peruano de fortalecer la protección jurídica de los ecosistemas estratégicos que cumplen funciones esenciales para la sostenibilidad ambiental, la seguridad hídrica y el desarrollo territorial equilibrado, particularmente en contextos regionales de alta vulnerabilidad ecológica como la provincia de Chincheros, en el departamento de Apurímac. La evidencia científica y jurídica contemporánea reconoce que la conservación de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos no constituye una política sectorial aislada, sino un eje estructural del desarrollo sostenible y de la gobernanza pública moderna¹.

La presente iniciativa legislativa responde al reconocimiento de que los ecosistemas de recarga hídrica —como bofedales, pajonales altoandinos y bosques nativos— cumplen un rol estratégico en la regulación del ciclo hidrológico, garantizando la disponibilidad y calidad del agua para consumo humano, actividades productivas y estabilidad climática. La literatura especializada señala que la degradación de estos ecosistemas genera impactos directos en la seguridad hídrica y profundiza las brechas territoriales, especialmente en regiones andinas donde el agua constituye un bien crítico para la cohesión social y económica².

Desde una perspectiva de política pública, la presente propuesta de ley se alinea con el enfoque de gestión integrada del territorio, que reconoce a las áreas naturales protegidas —y en particular a las áreas de conservación regional— como instrumentos jurídicos idóneos para articular conservación ambiental, descentralización efectiva y participación social. Autores como Ostrom han demostrado que los modelos de gobernanza ambiental que incorporan a los actores locales y respetan los derechos preexistentes generan mayores niveles de legitimidad, cumplimiento normativo y sostenibilidad a largo plazo, frente a esquemas puramente centralizados o extractivos³.

En este marco, el establecimiento del Área de Conservación Regional Caulamarca Grande se configura como una respuesta normativa coherente con el principio de sostenibilidad intergeneracional y con el deber del Estado de asegurar el uso racional de los recursos naturales, sin afectar derechos adquiridos ni actividades compatibles con la conservación. La presente iniciativa legislativa adopta un enfoque de compatibilidad normativa, al reconocer expresamente que los derechos reales, usos y aprovechamientos legalmente adquiridos se sujetan a criterios técnicos de zonificación, lo que se encuentra alineado con los estándares internacionales de conservación basada en áreas y con la doctrina del desarrollo sostenible como equilibrio entre protección ambiental y actividad humana⁴.

¹ Sachs, J. D. (2015). *The age of sustainable development*. Columbia University Press.

² Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S., Lambin, E. F., ... Foley, J. A. (2009). Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, 14(2), 32.

³ Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.

⁴ Barbier, E. B. (2011). *Capitalizing on nature: Ecosystems as natural assets*. Cambridge University Press.

Asimismo, el presente proyecto de ley se sustenta en el enfoque de derechos colectivos y participación efectiva de los pueblos indígenas u originarios, conforme a la normativa nacional e internacional vigente. La incorporación expresa de la consulta previa, cuando corresponda, no solo cumple una exigencia legal, sino que refuerza la legitimidad democrática de la medida, en tanto reconoce que la conservación ambiental resulta más efectiva cuando se construye desde el diálogo intercultural y el respeto a las formas tradicionales de relación con el territorio. La doctrina contemporánea en derecho ambiental destaca que la inclusión de comunidades locales en la gestión de áreas protegidas reduce conflictos socioambientales y fortalece la gobernanza territorial⁵.

Desde una perspectiva institucional, la presente propuesta de ley consolida el rol del Gobierno Regional de Apurímac como autoridad ambiental descentralizada, en coordinación con el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), reforzando el modelo de descentralización ambiental previsto en el ordenamiento jurídico peruano. Este diseño normativo responde a la necesidad de que las decisiones sobre conservación territorial se adopten con conocimiento directo del contexto ecológico y social, bajo un marco de articulación interinstitucional que garantice coherencia normativa, asistencia técnica y sostenibilidad financiera.

➤ ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Ley N.° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas
- Ley N.° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley N.° 28611, Ley General del Ambiente
- Ley N.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre
- Ley N.° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios
- Decreto Supremo N.° 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas
- Decreto Supremo N.° 006-2015-MINAM, Política Nacional del Ambiente
- Resolución Presidencial N.° 200-2021-SERNANP, que aprueba las disposiciones complementarias para el establecimiento de Áreas de Conservación Regional
- Ordenanza Regional N.° 015-2020-GR-APURIMAC/CR, que crea el Sistema de Conservación Regional de Apurímac (SICORE)
- Acuerdo de Consejo Regional N.° 072-2024-GR-APURIMAC/CR.

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley se sustenta en la necesidad de fortalecer la intervención del Estado en la protección de ecosistemas estratégicos cuya degradación compromete no solo la biodiversidad, sino también la seguridad hídrica, el equilibrio climático y las condiciones básicas para el desarrollo sostenible de las poblaciones locales. La presente iniciativa legislativa reconoce que los ecosistemas de recarga hídrica cumplen una función estructural en la regulación del ciclo del agua, particularmente en regiones andinas donde la presión sobre los recursos naturales se intensifica por efectos del cambio climático, expansión de actividades extractivas y ausencia histórica de

⁵ Berkes, F. (2012). *Sacred ecology* (3rd ed.). Routledge.

instrumentos territoriales eficaces. Desde la teoría de los servicios ecosistémicos, la protección jurídica de estos espacios resulta indispensable para asegurar beneficios ambientales que trascienden el ámbito local y adquieren relevancia regional y nacional (Costanza et al., 1997) ⁶.

La presente propuesta de ley incorpora el enfoque de conservación como política pública activa, superando la visión restrictiva que concibe las áreas protegidas como espacios de intangibilidad absoluta. En concordancia con la doctrina contemporánea de la gobernanza ambiental, las Áreas de Conservación Regional permiten articular conservación y desarrollo bajo esquemas de gestión descentralizada, participativa y adaptativa, donde los gobiernos subnacionales asumen un rol protagónico en la administración de su patrimonio natural (Ostrom, 2010) ⁷. Este enfoque resulta coherente con el modelo de descentralización peruano y con el principio de subsidiariedad en la gestión ambiental, al reconocer que las autoridades regionales poseen mejores condiciones para integrar conocimiento local, planificación territorial y control institucional.

Asimismo, el presente proyecto de ley se alinea con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en materia de biodiversidad y cambio climático, particularmente con el Marco Mundial de Biodiversidad Kunming-Montreal, que promueve la protección efectiva de al menos el 30% de los ecosistemas terrestres al año 2030. La literatura especializada advierte que el cumplimiento de estas metas requiere no solo ampliar la superficie protegida, sino asegurar la conectividad ecológica, la representatividad de ecosistemas y la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas (Watson et al., 2014) ⁸. En ese sentido, la creación del Área de Conservación Regional Caulamarca Grande responde a criterios técnicos de priorización ecológica y a la necesidad de cerrar brechas territoriales en la protección de ecosistemas altoandinos.

La presente iniciativa legislativa también se fundamenta en el reconocimiento de que la conservación ambiental no puede desvincularse de los derechos colectivos y de la participación de las comunidades locales. La doctrina jurídica y antropológica ha demostrado que los procesos de conservación que incorporan mecanismos de consulta y participación generan mayores niveles de legitimidad, cumplimiento normativo y sostenibilidad en el tiempo (Berkes, 2012) ⁹. En esa línea, el diseño normativo del Área de Conservación Regional Caulamarca Grande respeta los derechos preexistentes, los usos tradicionales compatibles y, de corresponder, se sujeta al procedimiento de consulta previa, en armonía con los estándares internacionales de derechos humanos.

Finalmente, el presente proyecto de ley se apoya en el principio de sostenibilidad como eje rector de la política ambiental moderna, entendida no solo como equilibrio entre economía y ambiente, sino como una obligación jurídica del Estado de preservar las condiciones ecológicas que hacen posible el ejercicio de otros derechos fundamentales. La doctrina constitucional ambiental ha señalado que la protección de la biodiversidad y

⁶ Costanza, R., d'Arge, R., de Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., ... van den Belt, M. (1997). *The value of the world's ecosystem services and natural capital*. Nature, 387(6630), 253–260.

⁷ Ostrom, E. (2010). *Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change*. Global Environmental Change, 20(4), 550–557.

⁸ Watson, J. E. M., Dudley, N., Segon, D. B., & Hockings, M. (2014). *The performance and potential of protected areas*. Nature, 515(7525), 67–73.

⁹ Berkes, F. (2012). *Sacred ecology* (3rd ed.). Routledge.

de los recursos hídricos constituye un deber estatal derivado del interés público intergeneracional, orientado a garantizar condiciones de vida dignas tanto para las generaciones presentes como futuras (Bosselmann, 2017) ¹⁰. Desde esta perspectiva, la creación y establecimiento del Área de Conservación Regional Caulamarca Grande se configura como una medida razonable, proporcional y necesaria para asegurar la continuidad de los servicios ecosistémicos esenciales en la provincia de Chincheros y en el departamento de Apurímac.

III.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El presente proyecto de ley se origina en un problema estructural de carácter ambiental, territorial e institucional que afecta de manera directa a la provincia de Chincheros, en el departamento de Apurímac, vinculado a la insuficiente protección jurídica de ecosistemas estratégicos que cumplen funciones esenciales de regulación hídrica, conservación de la biodiversidad y provisión de servicios ecosistémicos críticos para la población local y regional. La ausencia de un régimen legal específico que reconozca, delimite y gestione estos ecosistemas incrementa la vulnerabilidad ambiental frente a procesos de degradación progresiva, presión sobre los recursos naturales y efectos acumulativos del cambio climático, particularmente en territorios altoandinos donde la disponibilidad de agua depende directamente del buen estado de bofedales, pajonales y bosques nativos.

La literatura especializada ha demostrado que los ecosistemas de montaña cumplen un rol determinante en la regulación del ciclo hidrológico y en la seguridad hídrica de las poblaciones aguas abajo, siendo altamente sensibles a perturbaciones antrópicas y climáticas. La degradación de estos ecosistemas genera impactos directos en la disponibilidad, calidad y estacionalidad del recurso hídrico, afectando actividades productivas, consumo humano y resiliencia territorial (Millennium Ecosystem Assessment, 2005) ¹¹. En contextos andinos, esta problemática se ve agravada por la fragmentación de la gestión territorial y la débil articulación entre políticas de conservación y desarrollo, lo que limita la eficacia de las intervenciones públicas (FAO, 2018) ¹².

Desde una perspectiva de gobernanza ambiental, la falta de reconocimiento formal de áreas de conservación regional impide la implementación de esquemas de gestión participativa y sostenida en el tiempo. Estudios sobre manejo de bienes comunes han evidenciado que la ausencia de instituciones claras y legítimas incrementa el riesgo de sobreexplotación y deterioro de los recursos naturales, mientras que los arreglos institucionales basados en reglas claras, reconocimiento legal y participación de actores locales fortalecen la sostenibilidad de los ecosistemas (Ostrom, 1990) ¹³. En el caso de Caulamarca Grande, la inexistencia de un instrumento legal con rango de ley limita la capacidad del Estado para ordenar usos, prevenir conflictos y asegurar la conservación efectiva de un territorio ambientalmente estratégico.

Este vacío normativo ha sido identificado de manera expresa por el propio Estado a nivel regional. El Acuerdo de Consejo Regional N.º 072-2024-GR.APURIMAC/CR reconoce la

¹⁰ Bosselmann, K. (2017). *The principle of sustainability: Transforming law and governance*. Routledge.

¹¹ Millennium Ecosystem Assessment. (2005). *Ecosystems and human well-being: Synthesis*. Washington, DC: Island Press.

¹² Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2018). *Water management in the Andes: Challenges and opportunities*. Rome: FAO.

¹³ Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.

necesidad e interés público regional de incorporar el expediente técnico del Área de Conservación Regional Caulamarca Grande, disponiendo acciones administrativas, presupuestales y de gestión para su establecimiento. Dicho acuerdo no surge de manera aislada, sino como resultado de un proceso técnico-institucional previo, sustentado en la Propuesta Técnica elaborada por la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional de Apurímac, remitida al despacho congresal competente, la cual identifica de forma detallada los valores de conservación, la función de recarga hídrica, el ámbito territorial y el estado situacional del área propuesta.

La Propuesta Técnica evidencia que el área de Caulamarca Grande constituye uno de los pocos espacios con alta integridad ecológica en la provincia de Chincheros y que su no protección formal incrementa el riesgo de pérdida de servicios ecosistémicos esenciales, en un contexto donde el propio departamento de Apurímac presenta una brecha significativa en cobertura de áreas naturales protegidas respecto de los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Estado peruano. Informes internacionales han señalado que el incumplimiento de metas de conservación territorial reduce la capacidad de los Estados para enfrentar el cambio climático y asegurar el bienestar humano, especialmente en regiones dependientes de ecosistemas frágiles (IPBES, 2019)¹⁴.

La presente iniciativa legislativa se inscribe, además, en la necesidad de fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) desde el nivel regional, conforme al diseño descentralizado del Estado peruano. El propio Plan Director del SINANPE ha advertido que la consolidación de áreas de conservación regional constituye un componente clave para cerrar brechas de representatividad ecológica y asegurar la conectividad de ecosistemas estratégicos, particularmente en regiones andinas con alta diversidad biológica y cultural (SERNANP, 2019)¹⁵. En ese sentido, la falta de creación formal del Área de Conservación Regional Caulamarca Grande representa una omisión relevante en la política pública ambiental regional y nacional.

La problemática identificada no se limita a una dimensión ambiental, sino que se proyecta sobre la gobernanza territorial, la seguridad hídrica, la adaptación al cambio climático y la sostenibilidad del desarrollo local. La inexistencia de un marco legal específico impide articular de manera efectiva los esfuerzos del Gobierno Regional, el SERNANP y otros sectores del Poder Ejecutivo, limitando el acceso a financiamiento público y cooperación internacional, así como la implementación de mecanismos de participación de las comunidades locales conforme a la normativa vigente. Por ello, el presente proyecto de ley responde a una necesidad objetiva, técnica y jurídicamente sustentada, orientada a cerrar una brecha institucional claramente identificada por el propio Estado regional mediante el Acuerdo de Consejo Regional y la Propuesta Técnica correspondiente.

IV.- INCIDENCIA AMBIENTAL

¹⁴ Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. (2019). *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services*. Bonn: IPBES.

¹⁵ Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (2019). *Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas del Perú*. Lima: SERNANP.

El presente proyecto de ley tiene una incidencia ambiental directa y estructural porque incorpora al SINANPE un territorio cuya función ecológica excede el interés local inmediato: Caulamarca Grande opera como un sistema natural de soporte para la regulación hídrica, la conservación de biodiversidad y la resiliencia climática, en un escenario en el que la degradación de ecosistemas ya no es un problema sectorial sino un factor de riesgo transversal para salud, producción, infraestructura y gobernabilidad territorial. La lógica ambiental de la presente iniciativa legislativa se comprende mejor cuando se observa que las áreas de conservación no se justifican únicamente por la "protección de naturaleza" en abstracto, sino por la protección de procesos ecológicos medibles que sostienen servicios esenciales para la población y para la economía regional.

Desde el enfoque de servicios ecosistémicos, la zona propuesta contribuye a sostener funciones de regulación y abastecimiento que se expresan, en términos prácticos, como disponibilidad y calidad de agua, estabilidad de suelos, regulación de microclimas y continuidad de hábitats. La evidencia internacional ha establecido que el bienestar humano depende de la integridad de estos servicios y que su deterioro suele ser silencioso hasta que se transforma en crisis (Millennium Ecosystem Assessment, 2005, ¹⁶). En esa misma línea, la valoración económica-ambiental ha mostrado que una parte sustantiva del valor social que generan los ecosistemas no se refleja en transacciones de mercado y, por ello, tiende a subprotegerse si el Estado no fija salvaguardas jurídicas claras (Costanza et al., 1997, ¹⁷). Bajo este marco, el ACR Caulamarca Grande no es una medida meramente declarativa: es un instrumento de corrección institucional frente a una falla recurrente, consistente en permitir que servicios ambientales críticos queden expuestos a presiones de cambio de uso de suelo sin un estándar de gestión y control ambiental consistente.

En el componente hídrico —central para Chincheros y Apurímac— la incidencia ambiental del proyecto se fundamenta en el rol de los ecosistemas altoandinos y asociados (bofedales, pajonales y bosques nativos) en la recarga, regulación y liberación gradual del agua. Cuando estos sistemas se degradan, se altera la capacidad de almacenamiento natural, se intensifica la escorrentía, aumenta la erosión y se elevan los costos de provisión de agua para consumo humano, riego y actividades productivas. La presente propuesta de ley, al establecer un régimen de administración regional articulado con el SERNANP y orientado por un Plan Maestro, crea condiciones de manejo para conservar esa infraestructura natural y disminuir la vulnerabilidad hídrica, lo cual es particularmente relevante bajo escenarios de mayor variabilidad climática.

La incidencia ambiental también se sostiene en la relación entre biodiversidad y estabilidad ecosistémica. La pérdida de especies y la fragmentación de hábitats reducen la capacidad de los ecosistemas para sostener ciclos de nutrientes, polinización, control biológico y resiliencia ante perturbaciones. La evaluación global de biodiversidad ha advertido que la degradación de la naturaleza y el declive de especies se acelera por

¹⁶ Millennium Ecosystem Assessment. (2005). *Ecosystems and human well-being: Synthesis*. Island Press.

¹⁷ Costanza, R., d'Arge, R., de Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., Limburg, K., Naeem, S., O'Neill, R. V., Paruelo, J., Raskin, R. G., Sutton, P., & van den Belt, M. (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, 387, 253–260.

presiones antrópicas y compromete las contribuciones de la naturaleza a las personas, exigiendo transformaciones institucionales y territoriales para detener tendencias de pérdida (IPBES, 2019, ¹⁸). En ese sentido, el ACR Caulamarca Grande, al asegurar continuidad espacial y reglas de manejo, fortalece la conectividad ecológica y crea un "marco de permanencia" que es difícil de lograr solo con medidas administrativas dispersas o con acciones de corto plazo.

En clave climática, la presente iniciativa legislativa tiene incidencia ambiental porque opera como una medida de adaptación basada en ecosistemas: conservar ecosistemas de recarga hídrica y coberturas naturales reduce exposición y sensibilidad frente a sequías, lluvias extremas y degradación de suelos, y mejora la capacidad adaptativa de comunidades y actividades económicas locales. La síntesis científica del cambio climático subraya que el incremento de riesgos climáticos requiere opciones de adaptación que fortalezcan resiliencia y reduzcan vulnerabilidades, especialmente cuando se articulan a políticas públicas e instituciones con capacidad de implementación (IPCC, 2023, ¹⁹). En términos normativos, esto convierte al proyecto en una herramienta preventiva: su propósito no se agota en conservar, sino en reducir riesgos ambientales futuros mediante gobernanza, planificación y control.

Un aspecto determinante de la incidencia ambiental radica en el diseño de gobernanza. La conservación efectiva exige reglas claras, monitoreo, mecanismos de cumplimiento y participación social, particularmente cuando se trata de bienes comunes como agua, pastos y ecosistemas compartidos. La evidencia sobre gobernanza de recursos comunes muestra que las instituciones locales y regionales funcionan mejor cuando existen reglas comprensibles, legitimidad social, vigilancia y arreglos de resolución de conflictos, evitando tanto la captura como la informalidad (Ostrom, 1990, ²⁰). Por ello, el énfasis del proyecto en administración regional coordinada, Plan Maestro, compatibilidad de usos y eventual consulta previa, configura una arquitectura institucional que reduce la conflictividad socioambiental y aumenta la probabilidad de cumplimiento, fortaleciendo la sostenibilidad ambiental como objetivo exigible y no como aspiración.

La incidencia ambiental del presente proyecto de ley se expresa, además, en su enfoque de no afectación de derechos preexistentes bajo criterios de compatibilidad. Este diseño es ambientalmente relevante porque evita la falsa dicotomía entre conservación y derechos adquiridos: desplaza el debate hacia estándares de uso sostenible y zonificación, permitiendo que los usos se ordenen según sensibilidad ecológica y objetivos de conservación. En términos de política ambiental, esto favorece la transición de un escenario de presiones difusas y degradación incremental a un régimen donde el territorio cuenta con instrumentos de planificación ambiental y reglas que orientan decisiones públicas y privadas, elevando la predictibilidad, la prevención del daño y la protección efectiva de funciones ecosistémicas estratégicas.

V.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

¹⁸ Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES). (2019). *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services*. IPBES.

¹⁹ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2023). *Climate Change 2023: Synthesis Report*. IPCC.

²⁰ Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.

La vigencia del presente proyecto de ley genera un efecto jurídico directo de integración normativa dentro del ordenamiento ambiental peruano, en tanto incorpora de manera expresa el Área de Conservación Regional Caulamarca Grande al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), fortaleciendo la coherencia y operatividad del marco legal vigente sin producir antinomias ni superposición de competencias. La presente iniciativa legislativa no crea un régimen jurídico aislado, sino que se articula funcionalmente con la Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, y con la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, reafirmando el modelo descentralizado de gestión ambiental reconocido por la Constitución.

Desde la perspectiva del derecho ambiental contemporáneo, la creación de áreas de conservación regional mediante norma con rango de ley consolida el principio de institucionalidad ambiental, al otorgar estabilidad normativa a los instrumentos de conservación y reducir el riesgo de reversibilidad administrativa. La doctrina especializada ha señalado que la seguridad jurídica en materia ambiental depende, en gran medida, de la jerarquía normativa de los mecanismos de protección, pues las decisiones de conservación sustentadas en ley fortalecen la predictibilidad del sistema y la confianza de los actores públicos y privados involucrados (Brack Egg, 2012) ²¹. En ese sentido, la vigencia de la presente propuesta de ley refuerza la arquitectura normativa nacional al elevar el nivel de protección jurídica de ecosistemas estratégicos vinculados a la seguridad hídrica.

Asimismo, el presente proyecto de ley produce un efecto de armonización normativa entre la legislación ambiental, la legislación sobre recursos naturales y la normativa de ordenamiento territorial, al establecer que los derechos reales y usos preexistentes se mantienen vigentes, pero sujetos a los criterios de zonificación y compatibilidad definidos en el Plan Maestro del área. Este enfoque es consistente con el principio de desarrollo sostenible, entendido como un proceso de integración equilibrada entre conservación ambiental y aprovechamiento racional de los recursos, sin desconocer situaciones jurídicas consolidadas. La literatura jurídica ambiental resalta que los regímenes de áreas protegidas no suponen una negación de derechos, sino su reconducción hacia esquemas de uso compatible con la sostenibilidad del territorio (Ipenza, 2018) ²².

En términos de legislación nacional, la vigencia de la presente iniciativa legislativa también fortalece la aplicación transversal del enfoque ecosistémico y del enfoque de servicios ecosistémicos, ambos reconocidos de manera implícita en la normativa ambiental peruana y desarrollados progresivamente por la política pública. La incorporación de zonas de recarga hídrica dentro de un régimen de conservación regional tiene un impacto normativo relevante, en tanto contribuye a la operativización del deber del Estado de garantizar el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, reconocido por el Tribunal Constitucional como un derecho fundamental de naturaleza compleja y de titularidad colectiva (Tribunal Constitucional, 2005) ²³.

²¹ Brack Egg, A. (2012). *Perú biodiverso: el país de las oportunidades perdidas*. Lima: Editorial Bruño.

²² Ipenza Peralta, C. (2018). *Derecho ambiental y políticas públicas en el Perú*. Lima: SPDA.

²³ Tribunal Constitucional del Perú. (2005). *Sentencia Exp. N.º 03343-2004-AA/TC*.

Por otro lado, la presente propuesta de ley produce un efecto de refuerzo normativo en materia de gobernanza ambiental, al consolidar la coordinación interinstitucional entre el Gobierno Regional de Apurímac, el SERNANP y el Ministerio del Ambiente, sin alterar la distribución constitucional de competencias. Este diseño normativo se alinea con los estándares internacionales de gobernanza ambiental multinivel, los cuales sostienen que la eficacia de las áreas protegidas depende de la articulación entre niveles de gobierno y de la claridad en los roles institucionales (OECD, 2019)²⁴. En el contexto nacional, la vigencia de la norma contribuye a cerrar brechas de implementación al dotar de respaldo legal expreso a los procesos técnicos y administrativos necesarios para la gestión del área.

VI.- ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El análisis costo–beneficio aplicable al establecimiento del Área de Conservación Regional Caulamarca Grande debe presentarse, en la exposición de motivos, como una evaluación pública de eficiencia social que compare los costos reales de implementar y gestionar el área frente al valor económico total de los beneficios ambientales y sociales que genera en el tiempo. En esa lógica, el presente proyecto de ley no se justifica únicamente por una preferencia ambiental, sino por una decisión racional de política pública: proteger ecosistemas de recarga hídrica reduce pérdidas futuras, estabiliza el abastecimiento de agua, sostiene actividades productivas compatibles y disminuye riesgos que, de no gestionarse, se traducen en mayores gastos públicos y privados.

Desde la metodología de evaluación social, el punto de partida es identificar que los beneficios del ACR incluyen componentes que no siempre se transan en mercados, pero que sí producen valor económico medible mediante técnicas aceptadas en evaluación pública. En términos de costo–beneficio, la protección de bofedales, pajonales y bosques nativos tiene un rendimiento social alto porque fortalece servicios ecosistémicos como regulación hídrica, control de erosión, mantenimiento de suelos y resiliencia climática, cuyos efectos se reflejan en costos evitados y en continuidad de la producción y el bienestar local. Esta aproximación es coherente con la práctica estándar de la evaluación económica de proyectos públicos, que exige monetizar, cuando sea razonable, beneficios y costos a precios sociales, incorporando externalidades y corrigiendo fallas de mercado (Boardman et al., 2018)²⁵. En ese mismo sentido, la evaluación ambiental costo–beneficio reconoce que los impactos ambientales y climáticos tienden a ser de larga duración y con incertidumbre, lo que exige una valoración explícita del horizonte temporal, el descuento social y la robustez ante escenarios (OECD, 2018)²⁶.

En la presente iniciativa legislativa, los beneficios económicamente más relevantes se concentran en la seguridad hídrica regional. La regulación de recarga hídrica reduce la probabilidad y severidad de escasez estacional, conflictos por el agua y costos de abastecimiento alternativo; además, disminuye daños asociados a degradación de

²⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *Environmental Governance: Policy coherence and multi-level governance*. Paris: OECD Publishing.

²⁵ Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., & Weimer, D. L. (2018). *Cost-benefit analysis: Concepts and practice* (5th ed.). Cambridge University Press.

²⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018). *Cost-benefit analysis and the environment: Further developments and policy use*. OECD Publishing.

cuencas, como sedimentación, pérdida de productividad y afectaciones a infraestructura. Dichos beneficios se expresan como "costos evitados", y su fuerza argumental radica en que los daños por degradación suelen ser crecientes, acumulativos y más caros de revertir que de prevenir. En el plano de la biodiversidad, el valor económico total no se limita al uso directo; incorpora valores de opción, existencia y legado intergeneracional, especialmente pertinentes cuando se trata de hábitats frágiles y funciones ecológicas no sustituibles. La literatura internacional sobre economía de ecosistemas enfatiza justamente que los servicios ecosistémicos sostienen el bienestar humano y que su pérdida genera costos sociales que suelen estar subestimados si solo se consideran transacciones de mercado (TEEB, 2010) ²⁷.

La evaluación costo-beneficio también debe incorporar que la presente propuesta de ley habilita un marco institucional que reduce la incertidumbre regulatoria y organiza la gestión territorial bajo un instrumento de planificación (Plan Maestro), lo cual disminuye costos de coordinación y de conflicto. En términos económicos, una regla clara de compatibilidad de usos y de gobernanza ambiental reduce costos de transacción, mejora el cumplimiento y hace más previsibles las decisiones de inversión local compatibles con conservación. Además, los beneficios climáticos deben tratarse como parte de la cartera de servicios ecosistémicos, porque la conservación y restauración de ecosistemas altoandinos contribuye a la adaptación y a la reducción de vulnerabilidad, lo cual se traduce en menor exposición a shocks climáticos y menor gasto público reactivo. Los enfoques de evaluación ambiental recomiendan tratar explícitamente la incertidumbre y la irreversibilidad, dado que la pérdida de biodiversidad y de funciones hidrológicas puede ser parcial o totalmente irreversible, lo cual eleva el valor de políticas preventivas (OECD, 2018) ⁽²⁶⁾.

En el lado de los costos, el análisis debe reflejar costos de implementación, administración, monitoreo, socialización, elaboración de estudios y del Plan Maestro, así como el costo de oportunidad de limitar actividades incompatibles dentro del área. La clave, para el sustento legislativo, es precisar que estos costos no se interpretan como "pérdidas", sino como inversiones públicas de prevención y ordenamiento, cuyo retorno social se expresa en daños evitados y en beneficios sostenidos. En evaluación económica, el costo de oportunidad es central: se compara lo que la sociedad deja de ganar con el uso alternativo del territorio frente a lo que gana protegiendo servicios ecosistémicos críticos; esta comparación debe considerar que algunos usos alternativos generan externalidades negativas que no pagan sus propios costos ambientales, distorsionando la aparente rentabilidad privada (Boardman et al., 2018) ⁽²⁵⁾. En términos ambientales, además, se reconoce que las políticas que corrigen degradación y pérdida de servicios ecosistémicos suelen ser más costo-efectivas cuando se implementan temprano, precisamente por las dinámicas de deterioro acumulativo (Millennium Ecosystem Assessment, 2005) ²⁸.

²⁷ The Economics of Ecosystems and Biodiversity. (2010). *The economics of ecosystems and biodiversity: Ecological and economic foundations* (P. Kumar, Ed.). Earthscan.

²⁸ Millennium Ecosystem Assessment. (2005). *Ecosystems and human well-being: Synthesis*. Island Press.

Para reforzar el estándar de “decisión pública razonable”, conviene que el análisis costo–beneficio de el presente proyecto de ley se formule bajo un enfoque de escenarios, comparando un escenario “sin ley” (continuidad de presiones y degradación) frente a un escenario “con ley” (gestión, zonificación, participación y control). La comparación permite mostrar que, incluso con supuestos conservadores, la conservación de recarga hídrica produce beneficios sociales netos porque reduce riesgos y costos futuros, protege activos naturales estratégicos y sostiene bienestar local. La práctica internacional en costo–beneficio ambiental resalta que, cuando existen incertidumbre, irreversibilidad y efectos intergeneracionales, deben evaluarse opciones robustas, valores no de mercado y criterios de descuento con cautela, evitando sesgos que subvaloren beneficios de largo plazo (Pearce et al., 2006) ²⁹.

Finalmente, este análisis costo–beneficio se alinea con la exigencia de que la política pública internalice externalidades y ponga en valor bienes ambientales cuya degradación genera cargas fiscales futuras. Bajo esa lectura, la presente iniciativa legislativa no crea un costo nuevo “por conservar”, sino que reduce un costo oculto “por no conservar”, al proteger un activo natural cuya función hídrica sostiene actividades económicas y derechos fundamentales vinculados al agua y al ambiente.

VII.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

El Proyecto de Ley que crea y establece el Área de Conservación Regional Caulamarca Grande se encuentra plenamente alineado con la Agenda Legislativa del Congreso de la República, en tanto responde a prioridades nacionales vinculadas a la seguridad hídrica, la protección del patrimonio natural, la gestión sostenible del territorio y la prevención de conflictos socioambientales, especialmente en regiones altoandinas con alta vulnerabilidad climática como Apurímac.

Desde una perspectiva legislativa, la iniciativa fortalece el rol del Congreso en la implementación de políticas públicas de largo plazo, al dotar de respaldo normativo a un proceso técnico ya impulsado por el Gobierno Regional de Apurímac y validado mediante acuerdo del Consejo Regional, contribuyendo así a la coherencia entre la función legislativa y los procesos de descentralización y gobernanza ambiental.

Asimismo, el proyecto guarda coherencia directa con los lineamientos del Acuerdo Nacional, en particular con aquellos que promueven el desarrollo sostenible, la conservación de la biodiversidad, el aprovechamiento responsable de los recursos naturales y la articulación entre crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental. La creación del Área de Conservación Regional Caulamarca Grande refuerza la visión compartida de Estado de proteger ecosistemas estratégicos que garantizan servicios ecosistémicos esenciales, como el agua, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

En ese marco, la propuesta legislativa se vincula de manera expresa con las políticas de Estado orientadas a la seguridad hídrica, al reconocer que la protección de las zonas de recarga hídrica constituye un asunto de interés nacional y una condición indispensable

²⁹ Pearce, D. W., Atkinson, G., & Mourato, S. (2006). *Cost-benefit analysis and the environment: Recent developments*. OECD Publishing.



para el desarrollo productivo, la seguridad alimentaria y la estabilidad social en el ámbito regional. De igual modo, incorpora el enfoque de participación ciudadana y respeto de derechos colectivos, en concordancia con los compromisos del Acuerdo Nacional sobre inclusión social, interculturalidad y fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Finalmente, el proyecto de ley contribuye a consolidar una agenda legislativa preventiva, orientada no solo a la conservación ambiental, sino también a la reducción de riesgos asociados al cambio climático y a la anticipación de conflictos por el uso del territorio y del agua, reafirmando el rol del Congreso como garante del interés público y del desarrollo sostenible del país. en esa línea de ideas, la presente la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral** I. Democracia y Estado De Derecho, del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral** 3. Afirmación de la identidad nacional, y concordante con el **tema** 13. Defensa de los pueblos de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR y Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR.