



CONGRESISTA PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"



**PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE
UN MARCO LEGAL REGULATORIO
DE PROTECCIÓN Y PRESERVACIÓN
DE LOS HUMEDALES**

El Grupo Parlamentario **"AVANZA PAÍS"**, por iniciativa de la Congresista **PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA HA DADO LA LEY SIGUIENTE

**LEY QUE ESTABLECE UN MARCO LEGAL REGULATORIO DE PROTECCIÓN
Y PRESERVACIÓN DE LOS HUMEDALES**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto brindar un marco legal para establecer medidas de protección ambiental para la preservación, restauración y uso racional y sostenible de los humedales, asegurando el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, así como el cumplimiento del deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental.

Artículo 2. Finalidad

La finalidad de la presente Ley es:

- Establecer criterios de gestión, preservación y uso racional y sostenible de los humedales para todo el territorio nacional que tengan en cuenta sus características ecológicas y su estrecha dependencia con el mantenimiento de su régimen hidrológico conforme lo establezca la autoridad competente.
- Promover el desarrollo de mecanismos o procedimientos específicos para proteger y preservar la biodiversidad de los humedales a nivel nacional.
- Identificar y promover el conocimiento y valoración de los humedales en el territorio nacional.
- Proteger el valor y potencial estratégico de los humedales en la mitigación y adaptación al cambio climático en el país.



Artículo 3. Definición de Humedales.

Son aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, que causa flujos biogeoquímicos o comunidades biológicas propias y diferentes a los ambientes terrestres y acuáticos, que los identifican y que garantizan la provisión de los servicios ecosistémicos a la sociedad, cuyos componentes son físicos como el cuerpo de agua y las fuentes que lo alimentan, el suelo característico, y biológicos como la vegetación hidromórfica característica de los humedales y la fauna asociada, incluyendo las áreas del humedal que han sido degradadas debido a factores naturales o antrópicos en caso hubiese.

Artículo 4. Prohibición.

Está prohibida toda intervención en los humedales sin la previa aprobación por parte de la autoridad competente, las que mínimamente deberán contemplar, sin desmedro del conjunto de evaluaciones que cada jurisdicción aplique, la consideración de los siguientes procesos y/o actividades:

- A. La afectación de masas forestales que sean componentes del humedal.
- B. La implementación de prácticas que generen vías de escurrimiento artificiales, tales como canales, acequias, trasvasamientos.
- C. El movimiento de suelos cualquiera sea su fin.
- D. La alteración de líneas de costa y/o ribera.
- E. La instalación de cualquier infraestructura que pueda modificar el régimen hidrológico.
- F. La construcción de represas o endicamientos de cualquier escala.
- G. El volcamiento de efluentes, desechos, desperdicios o cualquier otro elemento o sustancia extraños al humedal que pueda resultar contaminante o que modifique sus parámetros estructurales o de funcionamiento.
- H. El desvío, rectificación o modificación de los cursos de agua que pueda alterar las vías naturales de avenamiento del humedal.
- I. El dragado y refulado, así como la extracción de arenas silíceas o sedimentos; o el alteo de suelos con materiales propios del área o transportados desde fuera a tal fin.
- J. La introducción de especies exóticas -no nativas- con cualquier fin ya sea recreativo, productivo, deportivo.
- K. Las actividades que impliquen monocultivos, cultivos intensivos y/o agricultura industrial.
- L. Las prácticas recreativas o de turismo cuya modalidad, escala o frecuencia pongan



CONGRESISTA PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

- en riesgo el ciclo vital del ecosistema, o alteren la integridad ecológica del humedal.
- M. El cambio de uso del suelo.
 - N. Otras acciones que la autoridad contemple

CAPÍTULO I DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL ESTADO

Artículo 5. Del Ministerio del Ambiente

El Ministerio del Ambiente (MINAM) es la entidad encargada de promover la conservación, recuperación y gestión de los humedales, ejerciendo un rol articulador y concertador. Para tal efecto coordina con otros sectores del Poder Ejecutivo, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Organismo de Supervisión de los recursos Forestales y de Fauna Silvestre, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM), el Ministerio Público, así como con los gobiernos regionales y locales, según corresponda. Asimismo, MINAM deberá asesorar para el acceso prioritario y voluntario a proyectos de gestión racional y uso sustentable de Humedales que están en sus respectivas jurisdicciones a los pueblos originarios y comunidades campesinas.

Artículo 6. De los gobiernos regionales, provinciales y distritales

En el marco de su ámbito de competencia, deben priorizar acciones para evitar la degradación y pérdida de los humedales, con la participación de los actores locales, públicos y privados. Las acciones de recuperación comprenden actividades orientadas a la rehabilitación y restauración de los componentes físicos y biológicos de los humedales a efectos de complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión sectorial y territorial, racionalizando las intervenciones sobre el territorio y el aprovechamiento sostenible de los humedales.

Asimismo, les corresponde llevar a cabo acciones para la gestión de los humedales, las cuales deben contribuir prioritariamente a la conservación de la biodiversidad nacional, los recursos hídricos, la adaptación y mitigación ante el cambio climático, la investigación científica, y el cumplimiento de instrumentos internacionales y otras normas relacionadas con los humedales orientando la formulación, aprobación y



aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales en materia de gestión ambiental y uso sostenible de los recursos naturales y la ocupación ordenada del territorio, en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente, la preservación del patrimonio cultural y el bienestar de la población.

Artículo 7. Plan de gestión sostenible de humedales.

Los gobiernos locales elaboran y aprueban el Plan de Gestión Sostenible para cada humedal a su cargo en el ámbito de su competencia, conforme a los lineamientos que establezca el Ministerio del Ambiente (MINAM). Estos procesos deben realizarse de manera participativa e inclusiva, promoviendo la intervención de los actores locales clave, pudiendo contar con la asistencia técnica del MINAM y otras autoridades competentes.

En caso la extensión del humedal comprenda a más de una municipalidad distrital, será la municipalidad provincial la encargada de aprobar el Plan de Gestión Sostenible. En caso el humedal se ubique en más de una municipalidad provincial, será el Gobierno Regional a quien le corresponda aprobar dicho Plan.

Los planes tienen una vigencia no menor de cinco (5) años y establecen los criterios, objetivos y acciones prioritarias para la conservación, uso sostenible, rehabilitación y/o recuperación de los humedales, bajo un enfoque de gestión integrada del territorio, considerando lo establecido por los instrumentos de gestión ambiental y otros relacionados, a través de objetivos de desempeño ambiental explícitos, metas y un cronograma de avance de cumplimiento, así como las medidas de prevención, control, mitigación, recuperación y eventual compensación que corresponda.

Artículo 8. Crearse el Registro Nacional de Humedales (RNH)

El Ministerio del Ambiente (MINAM) en base a la información recibida tiene a su cargo realizar el Registro Nacional de Humedales, el cual constituye la línea base para su monitoreo y evaluación, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por el país. Asimismo, el Registro Nacional de Humedales contribuye a integrar los humedales en la gestión de los recursos hídricos por cuencas y en la planificación y ordenamiento territorial, ya que permitirá formular, ejecutar programas y proyectos de recuperación, conservación y manejo de humedales a través de técnicas de cosecha de aguas, conservación de suelos, preservación de especies vegetales de importancia forrajera, para trascender hacia un beneficio colectivo de la ciudadanía.



Las municipalidades provinciales remitirán información de aquellos humedales cuya extensión comprenda la circunscripción de más de una municipalidad distrital. Asimismo, el gobierno regional es responsable de elaborar remitir la información de aquellos humedales que comprendan la circunscripción de más de una municipalidad provincial, a fin de actualizar el RNH.

CAPÍTULO II

INFRACCIONES, SANCIONES E INFORME

Artículo 9. Competencia de fiscalización y sanción del MINAM.

El Ministerio del Ambiente (MINAM) tiene la función de cumplir y hacer cumplir la presente Ley, ejerciendo la potestad fiscalizadora y sancionadora correspondiente, de conformidad a lo establecido en el Decreto Legislativo N°1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

Las potestades fiscalizadora y sancionadora que ejerce el Ministerio del Ambiente (MINAM), se rigen por lo establecido en los Capítulos II y III del Título IV del Texto Único Ordenado de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N°004-2019-JUS, o la norma que lo sustituya; así como la demás normativa que resulte pertinente.

Artículo 10. Infracciones.

Constituyen infracciones las siguientes acciones contra los humedales:

1. Acciones que alteren el ecosistema de los humedales
2. Ocupación permanente o temporal de los humedales

Artículo 11. Sanciones.

El ente responsable tipificación de las infracciones administrativas y la escala de las sanciones a ser impuestas por la comisión de cada infracción son desarrolladas en el reglamento de la presente Ley. Las sanciones a imponerse pueden ser de carácter pecuniarias y/o no pecuniarias.

Artículo 12. Informe al Congreso de la República

El Ministerio del Ambiente (MINAM) remite durante el primer trimestre de cada año, a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, un informe detallando las acciones realizadas para la implementación y cumplimiento de la presente Ley, así como sus resultados e indicadores alcanzados.



CONGRESISTA PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CAPÍTULO III INVERSIÓN PRIVADA

Artículo 13. La inversión privada para la conservación de los humedales.

Las autoridades competentes que intervienen en la gestión de humedales fomentan la inversión privada para su conservación, uso sostenible y recuperación, a través de mecanismos financieros y de gestión priorizando la participación de actores locales clave, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico y la conservación del ambiente.

Las personas naturales o jurídicas privadas que soliciten autorización para realizar el uso de humedales deben sujetar su actividad a un Plan de Manejo Racional y de Uso Sostenible, que deberá ser aprobado por la municipalidad distrital, cuando comprenda más de una municipalidad distrital será la municipalidad provincial la encargada de aprobarlo. Quedan exceptuados de este requisito los pueblos originarios y comunidades campesinas, según corresponda.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Declaratoria de Interés Nacional y Necesidad Pública.

Declárase de interés nacional y necesidad pública la conservación y gestión sostenible de los Humedales de Ventanilla, en la región Callao, frente a la intervención humana.

SEGUNDA. Autorización para crear el Programa Nacional de Conservación de Humedales en el Ministerio del Ambiente (MINAM).

Autorízase al Ministerio del Ambiente (MINAM) la creación del Programa Nacional de Conservación de Humedales, con cargo a su presupuesto institucional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

TERCERO. Adecuación

Adecúese la presente ley a las disposiciones generales para la gestión multisectorial y descentralizada de los humedales.



CONGRESISTA PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

UNICA. Procedimiento Sancionador

Los procedimientos sancionadores iniciados antes de la promulgación de la presente ley deberán regirse a la anterior normativa.



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 05/04/2023 13:46:10-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/04/2023 16:51:53-0500



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2023 15:20:31-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/04/2023 14:32:38-0500



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Carolina FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2023 15:29:23-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2023 15:41:03-0500



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/05/2023 17:35:20-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente propuesta legislativa busca generar herramientas que permitan la protección de los humedales que tenemos en nuestro país y que actualmente no cuentan con una normativa que garantice el cuidado de estos ecosistemas. Mediante este proyecto de ley se busca regular su protección y cuidado, otorgando a las instituciones competentes las facultades para fiscalizar el cuidado de este importante patrimonio ecológico. Es importante impartir en los ciudadanos educación para cuidar y preservar el medio ambiente. Asimismo, es responsabilidad del Estado fomentar el respeto por este, ya que nos permite aprovechar mejor el uso del agua.

Respecto de lo antes indicado, es necesario desarrollar el concepto de humedal. El concepto que hemos recogido indica que "los humedales son todos aquellos ecosistemas cuyos suelos aparecen permanente o periódicamente inundados, tanto en ambientes de agua dulce como en aquellos que presentan cierto grado de salinidad"¹. Otra definición que resaltamos es que "los humedales son áreas que permanecen en condiciones de inundación o con suelo saturado con agua durante períodos considerables de tiempo. Si bien este término engloba una amplia variedad de ecosistemas, todos los humedales comparten una propiedad primordial: el agua, que es el elemento clave que define sus características físicas, vegetales, animales y sus relaciones"².

Ahora bien, la función principal de los humedales es que proteger a la población de las inundaciones y purifican el agua, si bien es cierto estos se encuentran en estado intermedio porque son zonas de transición entre la tierra seca y el agua, cumplen un rol muy importante durante las inundaciones, pues los humedales absorben el exceso de agua producto de las lluvias, que podrían causar inundaciones y destrucción de las ciudades, se dice que "media hectárea de humedal puede almacenar más de 3,7 millones de litros de agua de inundación"³.

Es por ello que resaltamos los principales beneficios que los humedales aportan a la población son:

¹ Humedales: qué son, tipos y características - Resumen (ecologiaverde.com)

² <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/contenidos/humedales#:~:text=Los%20humedales%20retienen%20y%20almacenan,suelo%20y%20recarga%20los%20acu%C3%A1feros.>

³ Humedales: qué son y cuál es su importancia para la vida en la Tierra | National Geographic



- a. Provisión de agua.
- b. Filtrado y retención de nutrientes y contaminantes.
- c. Provisión de alimentos, madera, medicinas, ornamentales, fibras y combustibles para la sociedad y la fauna silvestre y doméstica.
- d. Amortiguación de inundaciones, entre otros.

Ahora bien, un dato alarmante es que desde el siglo XVIII, más de 25 millones de hectáreas de humedales han sido destruidas en la cuenca alta del río Misisipi como consecuencia del desarrollo agrícola y urbano. Es por ello que es importante recordar el cuidado de estos ecosistemas pues la destrucción de estos contribuyeron a las inundaciones que se produjeron en esa región en 1993, causando millonarias pérdidas.

En las costas, los humedales ayudan a amortiguar el embate de las mareas de tempestad empujadas hacia tierra por fuertes tormentas como los huracanes. Cuando la escorrentía contiene contaminantes como los fertilizantes rociados en los campos agrícolas, los humedales son filtros naturales del agua que absorben esos nutrientes y evitan que lleguen a lagos y ríos. Las sustancias químicas adheridas a las partículas del suelo son frenadas por las plantas de los humedales, que las suspenden, y los contaminantes son retenidos por las raíces de las plantas de los humedales.

Como lo hemos indicado en los párrafos anteriores, los humedales cumplen una importante función, ya que permite el aprovechamiento del agua dulce que a nivel mundial se encuentra cada vez más escasa, contrarresta los embates de la naturaleza cuando tenemos fuertes oleajes, nos protege de las inundaciones y atrapa el carbono limpiando el aire que respiramos de manera natural. Además, genera una fauna que permite el avistamiento de aves, que es una actividad que año a año aumentando seguidores en el mundo, potenciando a las zonas que cuentan con estos ecosistemas en el turismo, generando nuevos ingresos y crecimiento para la población.

La Constitución Política del Estado también reconoce el derecho en materia ecológica y da protección al medio ambiente porque entiende que es necesaria la preservación de la naturaleza y el impacto que esta genera en el desarrollo normal de la persona, esto lo podemos apreciar en el:

"Artículo 2. Toda persona tiene derecho:



(...) 22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida"⁴.

(...) "Artículo 66. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal"⁵.

(...) "Artículo 67. El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales"⁶.

(...) "Artículo 68. El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas"⁷.

(...) "Artículo 69. El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada"⁸.

Partiendo de lo mencionado, nuestros constituyentes consideraron en la Norma Fundamental una disposición constitucional que permita ampliar el marco jurídico nacional en concordancia con los acuerdos arribados por la comunidad internacional en materia de derechos humanos, civiles, sociales, culturales, entre otros. Es en tal contexto que el artículo 55° de la Constitución Política establece que los "tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional"⁹, posibilitando un andamiaje jurídico mucho más idóneo de protección de las personas, recursos naturales y medio ambiente.

Es en ese sentido que el conjunto de instrumentos internacionales de protección del medio ambiente y de las áreas naturales que el Perú ha ratificado y, por tanto, se encuentran en vigor, se integran al derecho nacional y son de obligatorio cumplimiento en todo nuestro territorio. Así, por ejemplo, en materia de preservación y conservación de humedales tenemos la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", que el

⁴ <https://pderecho.pe/constitucion-politica-peru-actualizada/>

⁵ <https://pderecho.pe/constitucion-politica-peru-actualizada/>

⁶ <https://pderecho.pe/constitucion-politica-peru-actualizada/>

⁷ <https://pderecho.pe/constitucion-politica-peru-actualizada/>

⁸ <https://pderecho.pe/constitucion-politica-peru-actualizada/>

⁹ <https://pderecho.pe/constitucion-politica-peru-actualizada/>



Perú ha ratificado en 1991, la cual es la principal herramienta de gestión de dichas áreas en el mundo, y que, entre otros aspectos, define técnicamente el concepto de "humedales" en los siguientes términos:

"Artículo 1

1. A los efectos de la presente Convención son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros"¹⁰ (el resaltado y énfasis son nuestros).

1.1. CONVENIOS INTERNACIONALES A FAVOR DEL MEDIO AMBIENTE

Asimismo, el Perú ha suscrito un importante número de convenios y protocolos sobre la gestión de humedales, los cuales se encuentran vigentes en la actualidad, y que conforman, por tanto, el parámetro control normativo y de gestión de dicha materia en el país; tales como:

CONVENIO
CONVENCIÓN PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL DE LAS ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES (CITES), APROBADO EN WASHINGTON EE.UU.
CONVENIO PARA LA CONSERVACIÓN Y MANEJO DE LA VICUÑA
CONVENIO DE VIENA PARA LA PROTECCIÓN DE LA CAPA DE OZONO
PROTOCOLO DE MONTREAL SOBRE LAS SUSTANCIAS QUE AGOTAN LA CAPA DE OZONO Y SU ENMIENDA DE LONDRES, APROBADO EN MONTREAL, CANADÁ
CONVENIO DE BASILEA SOBRE MOVIMIENTO TRANSFRONTERIZO DE DESECHOS TÓXICOS PELIGROSOS, APROBADO EN BASILEA, SUIZA
CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA, APROBADO EN RIO DE JANEIRO, BRASIL
CONVENIO MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, APROBADO EN NUEVA YORK

¹⁰ https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/handbook1_5ed_introductiontoconvention_s_final.pdf



Fuente: Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha desarrollado ampliamente en su doctrina jurisprudencial lo que comprende la dimensión del concepto "medio ambiente" y las diversas actividades que lo afectan directamente; conforme al siguiente detalle:

"El ambiente se entiende como un sistema; es decir como un conjunto de elementos que interactúan entre sí"¹¹. "Por ende, implica el compendio de elementos naturales –vivos o inanimados– sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen en la vida material y psicológica de los seres humanos"¹². "Por dicha razón, es objeto de protección jurídica y forma parte del bagaje de la tutela de los derechos humanos"¹³.

"El ambiente es concebido como el medio en el cual se encuentran contenidos todos los factores que hacen posible la existencia humana y la de los demás seres vivos"¹⁴. "Por consiguiente, alude a todas las condiciones e influencias del mundo exterior que rodean a los seres vivos y que permiten –de una manera directa o indirecta– su sana existencia y coexistencia"¹⁵.

"Nuestra Constitución apunta a que la persona pueda disfrutar de un entorno en simétrica producción, proporción y armonía acondicionada al correcto desarrollo de la existencia y convivencia"¹⁶.

"Entonces, también se debe indicar cuándo podría afectarse el ambiente, este sería afectado al incurrir en cualquiera de las siguientes actividades"¹⁷:

A. "Actividades molestas: Son las que generan incomodidad por los ruidos o vibraciones, así como por emanaciones de humos, gases, olores, nieblas o partículas en suspensión y otras sustancias"¹⁸.

¹¹ La legitimidad activa civil frente al daño ambiental puro en el Distrito Judicial del Santa - Chimbote 2016 (ucv.edu.pe)

¹² <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00018-2001-AI.html>

¹³ La legitimidad activa civil frente al daño ambiental puro en el Distrito Judicial del Santa - Chimbote 2016 (ucv.edu.pe)

¹⁴ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00018-2001-AI.html>

¹⁵ La legitimidad activa civil frente al daño ambiental puro en el Distrito Judicial del Santa - Chimbote 2016 (ucv.edu.pe)

¹⁶ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00018-2001-AI.html>

¹⁷ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00018-2001-AI.html>

¹⁸ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00018-2001-AI.html>

B. "Actividades insalubres: Se generan cuando se vierten productos al ambiente que pueden resultar perjudiciales para la salud humana"¹⁹.

C. "Actividades nocivas: Se generan cuando se vierten productos al ambiente que afectan y ocasionan daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola"²⁰.

D. "Actividades peligrosas: Son las que ocasionan riesgos graves a las personas o sus bienes debido a explosiones, combustiones o radiaciones"²¹.

En complemento con lo mencionado, debemos considerar que el Estado puede afectar el cabal goce y ejercicio de este derecho como consecuencia de decisiones normativas o prácticas administrativas que, por acción u omisión, en vez de fomentar la conservación del medio ambiente, contribuyen a su deterioro o reducción, y que, en lugar de auspiciar la prevención contra el daño ambiental, descuida y desatiende dicha obligación.

Dicho derecho, en principio, establece un derecho subjetivo de raigambre fundamental, cuyo titular es el ser humano considerado en sí mismo, con independencia de su nacionalidad o, acaso, por razón de la ciudadanía. "Sin embargo, no es sólo un derecho subjetivo, sino que se trata también de un derecho o interés con caracteres difusos, en el sentido de que es un derecho que lo titularizan todas y cada una de las personas"²².

Adicional a ello, el Tribunal Constitucional también ha establecido en su jurisprudencia el contenido esencial del derecho fundamental a "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida"²³, así como los principios que deben regir durante la vinculación de la producción económica y el citado derecho fundamental.

"El contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos"²⁴, a saber:

¹⁹ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00018-2001-AI.html>

²⁰ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00018-2001-AI.html>

²¹ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00018-2001-AI.html>

²² <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00018-2001-AI.html>

²³ <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-politica-Peru.pdf>

²⁴ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00018-2001-AI.html>



1. "Derecho a gozar de ese medio ambiente"²⁵.
2. "Derecho a que ese medio ambiente se preserve"²⁶.

"En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica"²⁷; y, en el "caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente"²⁸. "Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 10 de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido"²⁹.

"El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute"³⁰. "A juicio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente"³¹.

Es sobre esta base normativa constitucional y de compromisos internacionales, así como de interpretación constitucional, que se emitió la Ley N°28611³², Ley General del Ambiente, que fue publicada el 15 de octubre de 2005 en el Diario Oficial "El Peruano"³³, la que "pone en relieve la importancia de los humedales para el país y el deber del Estado de garantizar su protección", cuando se afirma en su artículo 99 que *"las autoridades públicas adoptan medidas de protección especial para los ecosistemas frágiles, tomando en cuenta sus características y recursos singulares y su relación con condiciones climáticas especiales y con los desastres naturales"*³⁴.

Esto se torna de mayor relevancia si son considerado ecosistemas frágiles, los mismos que se conforman por los "desiertos, tierras semiáridas, montañas,

²⁵ Medio Ambiente Sano Y Equilibrado [vlyxvy50vnm] (idoc.pub)

²⁶ Medio Ambiente Sano Y Equilibrado [vlyxvy50vnm] (idoc.pub)

²⁷ El derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de nuestras vidas (legisimejia.blogspot.com)

²⁸ Medio Ambiente Sano Y Equilibrado [vlyxvy50vnm] (idoc.pub)

²⁹ Medio Ambiente Sano Y Equilibrado [vlyxvy50vnm] (idoc.pub)

³⁰ Medio Ambiente Sano Y Equilibrado [vlyxvy50vnm] (idoc.pub)

³¹ Medio Ambiente Sano Y Equilibrado [vlyxvy50vnm] (idoc.pub)

³² <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Lev-N%C2%BD-28611.pdf>

³³ <https://spii.minius.gob.pe/spii-ext-web/detallenorma/H901891>

³⁴ <https://spii.minius.gob.pe/spii-ext-web/detallenorma/H901891>

pantanos, páramos, jalcas, bofedales, bahías, islas pequeñas, humedales, lagunas alto andinas, lomas costeras, bosques de neblina y bosques relicto³⁵; pero especialmente, el Estado prioriza la conservación de los humedales a nivel nacional, razón por la cual señala enfáticamente que "reconoce la importancia de los humedales como hábitat de especies de flora y fauna, en particular de aves migratorias³⁶".

Es decir, es primordial para nuestro país tener un marco jurídico idóneo al nivel legal, el mismo que se logrará con una ley que active de forma contundente el engranaje regulatorio de menor jerarquía de protección y preservación de los humedales que existe actualmente en el país, permitiendo la implementación de medidas temporales y permanentes por parte de las entidades de los tres niveles de gobierno en todo el territorio nacional de forma mucho más eficaz y eficiente, en salvaguarda de nuestros ecosistemas nacionales y el derecho fundamental de las personas a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

Situación actual y problemática

Ahora bien, con respecto a la problemática sobre la gestión de humedales a nivel internacional, según la publicación "Perspectiva Mundial sobre los Humedales: estado de los humedales del mundo y de los servicios que prestan a las personas 2018", elaborado por la Secretaría de la Convención de Ramsar, se estima que "se ha perdido el 35% de los humedales desde 1970, a una tasa tres veces mayor que la tasa de pérdida de bosques³⁷"; además, en el caso de los humedales costeros todas sus áreas a nivel mundial se han visto disminuidas "con pérdidas considerables como lo son: deltas costeros, praderas de pastos marinos y arrecifes de bivalvos³⁸".

Dicho informe global sobre humedales señala de forma relevante los siguientes datos:

- "Los humedales naturales sanos y en funcionamiento son fundamentales para los medios de subsistencia humanos y el desarrollo sostenible"³⁹.

³⁵ <https://spji.minjus.gob.pe/spji-ext-web/detallenorma/H901891>

³⁶ <https://spji.minjus.gob.pe/spji-ext-web/detallenorma/H901891>

³⁷ <https://www.ramsar.org/sites/default/files/doc>

³⁸ https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/qwo_s

³⁹ https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/qwo_s



- "La escala mundial de humedales todavía cubre una superficie mayor que la de Canadá"⁴⁰.
- "Las plantas y los animales de los humedales están en situación de crisis, con una cuarta parte de las especies en peligro de extinción"⁴¹.
- "La calidad de los humedales restantes también se ve afectada por el drenaje, la contaminación, las especies invasoras, el uso no sostenible, la perturbación de los regímenes de los flujos y el cambio climático"⁴².
- "Los servicios ecosistémicos de los humedales, que van desde la seguridad alimentaria hasta la mitigación del cambio climático, son enormes y superan con creces a los de los ecosistemas terrestres"⁴³.

La Convención de Ramsar⁴⁴ promueve la conservación y el uso racional de los humedales y ocupa un lugar central en los esfuerzos para detener e invertir la pérdida de humedales señalando como medidas clave para la conservación y la recuperación.

Asimismo, el mencionado trabajo con respecto a la calidad del agua en los humedales, señala que las tendencias son en mayor parte negativas. "Desde 1990, la contaminación del agua se ha agudizado en casi todos los ríos de América Latina, África y Asia; asimismo, se estima, según la información registrada, que continuará empeorando. Una de las principales amenazas son actualmente las aguas residuales no tratadas, los residuos industriales, la escorrentía agrícola, la erosión y los cambios en los sedimentos"⁴⁵.

En el 2050, es probable que la tercera parte de la población mundial esté expuesta a agua con exceso de nitrógeno y fósforo, esta situación generará un rápido crecimiento y descomposición de las algas, provocando la muerte de peces y otras especies.

En ese sentido, es necesario señalar con contundencia que la literatura especializada ha establecido que los humedales "son uno de los ecosistemas más productivos e importantes desde el punto de vista biológico. Desempeñan un papel relevante en el ciclo del agua pues reciben, almacenan y liberan agua, regulan los flujos y contribuyen a sustentar la vida. Los humedales regulan los ciclos de los nutrientes y de los residuos de metales y pueden filtrar estos y otros

⁴⁰ https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/qwo_s

⁴¹ https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/qwo_s

⁴² https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/qwo_s

⁴³ https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/qwo_s

⁴⁴ https://www.ramsar.org/sites/default/files/fs_6 Ramsar convention sp 0.pdf

⁴⁵ https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/qwo_s.pdf



contaminantes⁴⁶; no obstante, actualmente corren un grave riesgo según la información presentada.

De igual manera, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible presenta diversas medidas relacionadas a los objetivos ODS para promover el uso racional y la conservación de los humedales, que posibilite el cumplimiento de los compromisos nacionales. Sin embargo, estas medidas no podrán alcanzarse a nivel nacional si no son acompañadas de políticas públicas, programas, proyectos y sistemas de información nacionales y sectoriales para promover el uso racional de los humedales.

Y en tal contexto, debe tenerse en cuenta la recomendación internacional de legislar al más alto nivel para proteger los humedales de cada país. Dicha legislación nacional debe incluir "leyes específicas sobre los humedales, así como leyes y políticas relacionadas con la biodiversidad en general, leyes de control de la contaminación y procesos de evaluación ambiental. A fin de ser eficaces, esas leyes deben aplicarse en forma intersectorial. Las leyes nacionales sobre los humedales y la biodiversidad generalmente se apoyan en un marco de evitación, mitigación y compensación, a menudo como parte de un proceso de permisos para una actividad de desarrollo⁴⁷".

Y en la línea de lo señalado líneas arriba, el Perú forma parte de la "Convención de Ramsar" cuya finalidad es la conservación de los humedales más importantes del mundo. El propio Estado peruano, a través del Instituto Nacional de Estadística e informática – INEI, en su publicación denominada "Anuario de estadísticas ambientales 2021", ha señalado que los Estados partes de la referida convención han asumido el compromiso de una planificación adecuada en materia de gestión de humedales, lo cual incluye "normativas y legislación apropiadas⁴⁸". No obstante, el Perú no cuenta con una ley marco de protección y preservación de humedales, lo cual hace necesario su implementación.

A nivel nacional, y de conformidad con la Resolución Ministerial N°004- 2015-MINAM⁴⁹, que aprueba la "Estrategia Nacional de Humedales", y la Resolución Ministerial N°440-2018-MINAM⁵⁰, y el "Mapa Nacional de Ecosistemas", se establece que nuestro país cuenta con los siguientes tipos de humedales:

⁴⁶ https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/qwo_s.pdf

⁴⁷ https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/qwo_s.pdf

⁴⁸ https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1827/libro.pdf

⁴⁹ <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/RM-N%C2%B0-004-2015-MINAM1.pdf>

⁵⁰ https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300081/d263479_opt.pdf?v=1553125701



- "Humedales costeros: manglares, lagunas, estuarios, albuferas, deltas, oasis, pantanos"⁵¹.
- "Humedales andinos: lagos, lagunas, bofedales, manantiales, puquios, turberas, humedales de páramos, kársticos andinos"⁵².
- "Humedales amazónicos: lagos y lagunas, complejos de orillales, kársticos amazónicos, pantanos amazónicos (aguajales, renacales, pungales, pantanos mixtos de palmeras, pantanos herbáceos, pantanos arbustivos), bosques de tahuampa, sabanas inundables de palmeras, varillales húmedos"⁵³.

Estos ecosistemas hacen un total de 16 819,562.02 hectáreas. Aproximadamente, el 13.02 % del territorio nacional, distribuidos en miles de polígonos con diferentes características biológicas, tanto en flora como faunas físicas (agua-suelo), relacionados a características particulares para cada región geográfica del país y gradientes altitudinales⁵⁴.

En esa línea, el estudio denominado "Servicio de apoyo operativo para la elaboración de la Línea Base General para la Estrategia Nacional de Humedales", elaboró un cuadro sobre fortalezas y debilidades para la gestión de humedales, en cuyo contenido advierte importantes aspectos, como, por ejemplo, la existencia en el Perú de 13 ecosistemas Ramsar, así como también resalta la necesidad de implementación de centros de investigación y monitoreo de humedales y de una "Estrategia Nacional para la Conservación de Humedales"⁵⁵. Sobre los humedales Ramsar en el Perú, es importante mencionar que el de mayor extensión es de 3 827,329 hectáreas y está ubicado en el departamento de Loreto, y el de menor extensión tiene una superficie de 263 hectáreas, conocido como "Pantanos de Villa", ubicado en Lima Metropolitana (Chorrillos)⁵⁶.

Uno de los principales problemas que atraviesan estos ecosistemas es su contacto con las urbes. En un trabajo de investigación denominado "Variación y protección de humedales costeros frente a procesos de urbanización: casos Ventanilla y Puerto Viejo", la autora elabora un cuadro con datos relevantes sobre la expansión urbana entre 1990 al 2007, en el cual describe que dicha expansión ha significado la

⁵¹ <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/Anexo-Decreto-Supremo-N%C2%B0-004-2015-MINAM2.pdf>

⁵² <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/Anexo-Decreto-Supremo-N%C2%B0-004-2015-MINAM2.pdf>

⁵³ <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/Anexo-Decreto-Supremo-N%C2%B0-004-2015-MINAM2.pdf>

⁵⁴ <https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/235404-440-2018-minam>

⁵⁵ <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/02/RM-N%C2%B0-051-2014-MINAM.pdf>

⁵⁶ https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/15859/Chacon_gr.pdf?sequence=1&isAllowed=y

ocupación de unas 158 hectáreas en los humedales materia de estudio⁵⁷, lo cual es una gravísima afectación –en algunos aspectos irreversibles– a estos ecosistemas.

El grave impacto y perjuicio de estos frágiles ecosistemas es informado a diario en la prensa nacional. No solo en una jurisdicción específica sino en todo el territorio nacional. "En el caso de los humedales ubicados en la selva peruana, el mayor menoscabo lo ocasionan los derrames de hidrocarburos"⁵⁸. "En el norte del país hay zonas donde se ha visto reducido hasta un 50% el área de humedales, ocasionado por la expansión urbana y la deforestación de bosques. Con respecto al centro del país, se ha denunciado que las propias municipalidades utilizan los humedales para verter desechos sólidos de sus jurisdicciones (basura)"⁵⁹.

En el Callao, los humedales de Ventanilla han sufrido incendios provocados para utilizar estos espacios para la construcción viviendas, y esto ha generado que no exista ninguna zona de amortiguamiento que proteja el referido ecosistema de la expansión humana y los peligros que ocasiona la industria. Lima no está exenta de esta problemática, ya que sus humedales de Puerto Viejo y Pantanos de Villa⁶⁰ vienen sufriendo por años el impacto de las urbes, el funcionamiento de camales informales y el arrojo de basura y desmonte en sus alrededores, poniendo en peligro el "corredor biológico" que se forma entre dichos humedales y el que se encuentra ubicado en Paracas⁶¹ (Ica).

Así también, el propio Ministerio del Ambiente (MINAM) ha determinado que existen otras formas mediante de perjuicio a los humedales. Concretamente, en la "Estrategia Nacional de Humedales"⁶², en lo que corresponde al diseño de causas y efectos de la degradación de humedales en el Perú, el MINAM señala que son cuatro (4) causas principales que ocasionan estos daños:

- i. "La elevada vulnerabilidad de los ecosistemas de humedales ante presiones antrópicas"⁶³.
- ii. "El débil marco normativo de capacidades para la gestión de humedales."
- iii. "La gestión de humedales desarticulada y débil"⁶⁴.

⁵⁷https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/4527/MOSCHELLA_MILOSLAVICH_PAOLA_VARIACION.pdf?seL=OSLAVICH_PAOLA_VA_RIACION.pdf

⁵⁸https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/4527/MOSCHELLA_MILOSLAVICH_PAOLA_VARIACION.pdf?seL=OSLAVICH_PAOLA_VA_RIACION.pdf

⁵⁹<https://rpp.pe/blog/mongabay/mapa-permite-conocer-los-humedales-de-la-region-amazonica-de-loreto-noticia-1141006?ref=rpp>

⁶⁰<https://elcomercio.pe/lima/sucesos/humedal-de-ventanilla-una-reserva-verde-mas-grande-que-los-pantanos-de-villa-noticia/?ref=ecr>

⁶¹<https://www.minam.gob.pe/lima/camales-ilegales-basura-afectan-pantanos-villa-fotos-269018-noticia/>

⁶²<https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/Anexo-Decreto-Supremo-N%C2%B0-004-2015-MINAM2.pdf>

⁶³<https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/Anexo-Decreto-Supremo-N%C2%B0-004-2015-MINAM2.pdf>

⁶⁴<https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/Anexo-Decreto-Supremo-N%C2%B0-004-2015-MINAM2.pdf>



iv. "La escasa inclusión de los valores sociales, económicos y culturales en la gestión de los humedales"⁶⁵.

Lo manifestado anteriormente sobre el grave perjuicio que han sufrido y vienen sufriendo los humedales en todo el territorio nacional, es uno de los principales motivos para promover la aprobación de una política integral de gestión y cuidados de dichos ecosistemas en riesgo.

Otro aspecto fundamental para la aprobación de una ley de este tipo es que el propio Ministerio del Ambiente (MINAM), en calidad de órgano rector en materia de gestión del medio ambiente y encargado de "formular, conducir y supervisar la política, planes, estrategias e instrumentos sobre la gestión de ecosistemas del país, priorizando ecosistemas frágiles, y elaborar la lista de ecosistemas frágiles del Perú"⁶⁶, ha subrayado de forma contundente los beneficios que aportan los humedales a nuestra sociedad en los siguientes términos:

"Los humedales son uno de los medios más ricos del mundo en cuanto a productividad se refiere, y son fuentes de una importante diversidad biológica. La productividad primaria de estos ecosistemas los hace esenciales para una variedad de especies animales y vegetales que dependen de ella para su subsistencia, ya sea de manera permanente o esporádica, y son además importantes depósitos de material genético"⁶⁷.

Además, juegan un papel muy importante en el mantenimiento y la regulación hídrica de las cuencas hidrográficas, estuarios y las aguas costeras, desarrollando, por ejemplo, funciones de mitigación de impactos por inundaciones, absorción de contaminantes y retención de sedimentos. Muchos humedales también cumplen un importante rol en la mitigación del cambio climático, como reservas de carbono, tanto sobre la superficie como, especialmente, bajo la misma, ya que ciertos tipos almacenan importantes cantidades de turba. "Los humedales sirven también como importantes vías de transporte en algunas zonas, además de tener un gran potencial turístico por su valor paisajístico y ser importantes en el ámbito de la educación y la investigación"⁶⁸.

Dicho esto, es menester precisar que actualmente no existe información amplia y sistemática sobre indicadores de humedales en el país, ni tampoco existe una

⁶⁵ <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/Anexo-Decreto-Supremo-N%C2%B0-004-2015-MINAM2.pdf>

⁶⁶ <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/02/RM-N%C2%B0-051-2014-MINAM.pdf>

⁶⁷ <https://www.ramsar.org/es/acerca-de/la-importancia-de-los-humedales>

⁶⁸ <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/02/RM-N%C2%B0-051-2014-MINAM.pdf>



abundante producción académica sobre la gestión de humedales y sobre los retos que afronta esta área de estudios, razón por la cual resulta pertinente la formulación de la presente iniciativa legislativa, que incluye, entre otros aspectos, la obligatoriedad de informar al Congreso de la República sobre los avances en la materia.

Por tal motivo, el presente proyecto de ley propone la creación de diversas medidas de protección ambiental para la preservación, restauración y uso racional y sostenible de los humedales en todo nuestro país. De esta manera se garantizaría el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, reconocido en nuestra Constitución.

Asimismo, contribuiría a una efectiva gestión ambiental para proteger el ambiente y sus componentes, ya que su cumplimiento involucraría a las entidades de todos los niveles de gobierno y a las personas naturales o jurídicas que realicen o pretendan realizar actividades en los humedales. Es en ese sentido que se propone como la finalidad de la norma una serie de objetivos que se vinculan entre sí para lograr una mejor gestión de humedales en el país.

Además, se propone el reconocimiento por parte del Estado de la importancia de los humedales como ecosistemas donde la presencia temporal o permanente de agua superficial o subsuperficial causa flujos biogeoquímicos propios diferentes a los ambientes terrestres y acuáticos, además que poseen características propias que los hacen frágiles ante perturbaciones causadas por el ser humano. Dichas razones los convierten en zonas vulnerables y, de esta forma, teniendo conocimiento de su valor y riesgos, se priorizaría su conservación en relación con otros usos, para mantener su régimen hidrológico, su flora y fauna.

En ese sentido, se pretende que el uso racional y sostenible de los humedales sea planificado y coordinado por su valor intrínseco y los servicios ecosistémicos que proveen. Los pueblos originarios y comunidades campesinas recibirían asesoramiento técnico del Ministerio del Ambiente para la gestión racional y sostenible de los humedales ubicados en sus respectivas jurisdicciones.

Por otro lado, se propone que los humedales sean considerados extensiones cubiertas o saturadas de agua, bajo un régimen hídrico natural o artificial, permanente o temporal, dulce, salobre o salado, y que albergan comunidades biológicas que proveen servicios ecosistémicos. También se menciona que los procesos de planificación, decisión y ejecución de políticas públicas en favor de los



humedales ubicados en el territorio nacional se establezca en la Estrategia Nacional de Humedales, el Mapa Nacional de Ecosistemas y otros instrumentos normativos que apruebe la autoridad competente de acuerdo a la actual normativa.

Igualmente, se plantea que las autoridades competentes implementen acciones de conservación, recuperación y gestión de humedales de forma estructurada en concordancia con la política ambiental para obtener una mejor calidad de vida, un desarrollo integral de la población, el desarrollo de actividades económicas y la conservación de humedales en nuestro país, por todos los beneficios que estos proveen. Asimismo, se propone que la gestión de los humedales sea multisectorial con un enfoque descentralizado, subsidiario y participativo. Además de un enfoque ecosistémico, el cual podrá complementar la gestión integrada del agua y del territorio, inclusivo e informado con base en la ciencia. Dicha situación tendrá la finalidad de identificar y potenciar oportunidades de manejo sostenible de sus recursos, así como priorizar acciones para prevenir, minimizar los impactos negativos en los humedales.

De igual modo, se propone que el Ministerio del Ambiente (MINAM) sea la entidad encargada de promover la conservación, recuperación y gestión de los humedales, ejerciendo un rol articulador y concertador, para lo cual coordinaría con otros sectores del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, se plantea que los gobiernos locales elaboren y aprueben un Plan de Gestión Sostenible para cada humedal a su cargo en el ámbito de su competencia. Dichos planes tendrán una vigencia de cinco años y establecerán los criterios, objetivos y acciones prioritarias para la conservación, uso sostenible, rehabilitación y/o recuperación de los humedales. Estos procesos se realizarían de manera participativa e inclusiva, promoviendo la intervención de actores locales, con asistencia técnica y conforme a los lineamientos que establezca el Ministerio del Ambiente y otras autoridades competentes. Asimismo, donde la extensión del humedal comprenda a más de una municipalidad distrital, se propone que sea la municipalidad provincial la encargada de aprobar el Plan de Gestión Sostenible. En caso el humedal se ubique en más de una municipalidad provincial, sería el Gobierno Regional a quien le correspondería aprobar dicho Plan.

Igualmente, se plantea que el Ministerio del Ambiente (MINAM) sea quien establezca los lineamientos, las directivas y/o los parámetros con la finalidad de que los gobiernos regionales o locales le remitan un informe completo y detallado sobre



la gestión de los humedales que se encuentran en sus respectivas circunscripciones.

En cuanto a la inversión privada para la conservación de los humedales, se propone que sean las autoridades competentes que intervienen en la gestión de humedales quienes la fomenten su conservación, uso sostenible y recuperación, a través de mecanismos financieros y de gestión, priorizando la participación de actores locales clave, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico y la conservación del ambiente.

En el mismo sentido, se propone que las personas naturales o jurídicas privadas soliciten autorización para realizar el uso de humedales, por lo cual deberían sujetar su actividad a un Plan de Manejo Racional y de Uso Sostenible, que deberá ser aprobado por la autoridad competente en cada jurisdicción. Quedarían exceptuados de este requisito los pueblos originarios y comunidades campesinas, según corresponda.

Además, se pretende la prohibición de toda intervención en los humedales sin la previa aprobación por parte de la autoridad competente, las que mínimamente deberían contemplar, sin desmedro del conjunto de evaluaciones que cada jurisdicción aplique

De igual forma, se propone que el Ministerio del Ambiente (MINAM) tenga la función de cumplir y hacer cumplir la propuesta legal, y sea quien ejerza la potestad fiscalizadora y sancionadora correspondiente, de conformidad a lo establecido en el Decreto Legislativo N°1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

Del mismo modo, se plantea que la tipificación de las infracciones administrativas y la escala de las sanciones a ser impuestas por la comisión de cada infracción sean desarrolladas en la reglamentación. Las sanciones a imponerse pueden ser de carácter pecuniarias y/o no pecuniarias, según corresponda.

En ese mismo marco, se propone que el Ministerio del Ambiente (MINAM) remita durante el primer trimestre de cada año, a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso, un informe detallando las acciones realizadas para la implementación y cumplimiento de la norma, así como sus resultados e indicadores alcanzados. Por último, se plantean tres (3) disposiciones complementarias finales.



CONGRESISTA PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

A continuación, podremos observar algunos cuadros con datos mencionados en la exposición y que nos ayudan a conocer la ubicación de los humedales en nuestro país, su extensión, entre otros datos.

CUADRO N°1
HUMEDALES RAMSAR EN EL PERÚ

Humedales Ramsar	Fecha de creación	Ubicación	Superficie (Hectáreas)
Total			6 784 042
Manglares de San Pedro de Vice	12/06/2008	Piura	3 399
Lagunas Las Arreváladas	15/07/2007	Cajamarca	1 250
Humedal Lucre - Huacarpay	23/09/2006	Cusco	1 979
Bofedales y Laguna de Salinas	28/10/2003	Arequipa	17 657
Laguna del Indio - Dique de los Españoles	28/10/2003	Arequipa	502
Complejo de humedales del Abanico del río Pastaza	05/06/2002	Loreto	3 627 329
Lago Titicaca	20/01/1997	Puno	460 000
Reserva Nacional de Junín	20/01/1997	Junín y Pasco	53 000
Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes	20/01/1997	Tumbes	2 972
Pantanos de Villa	20/01/1997	Lima	263
Pacaya Samiria	30/03/1992	Loreto	2 080 000
Paracas	30/03/1992	Ica	335 000
Santuario Nacional Laguna de Mejía	30/03/1992	Arequipa	691

Fuente: Ministerio del Ambiente (MINAM)

CUADRO N°2
SUPERFICIE DE SITIOS RAMSAR POR DEPARTAMENTOS (Ha)

Departamento	Área (hectáreas)
Loreto	5 907 329
Puno	460 000
Ica	335 000
Junín	53 000
Pasco	53 000
Arequipa	18 850
Piura	3 399
Tumbes	2 972
Cusco	1 979
Cajamarca	1 250
Lima	263
Total	6 837 042

Fuente: Superficie de sitios Ramsar del Ministerio del Ambiente



CONGRESISTA PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CUADRO N°3 SITIOS RAMSAR EN EL PERÚ 2019

Nombre	Fecha	Departamento	Área (ha)	Coordenadas
Bofedales y Laguna de Salinas	28/10/03	Arequipa	17,657	16°22'S 071°08'W
Complejo de humedales del Abanico del río Pastaza	05/06/02	Loreto	3,827,329	04°00'S 075°25'W
Humedal Lucré - Huacarpay	23/09/06	Cusco	1,979	13°37'S 071°44'W
Lago Titicaca (Sector peruano)	20/01/97	Puno	460,000	15°50'S 069°30'W
Laguna del Indio	28/10/03	Arequipa	502	15°46'S 071°03'W
Lagunas Las Arrebatadas	15/07/07	Cajamarca	1,250	05°14'S 079°17'W
Manglares de San Pedro de Vice	12/06/08	Piura	3,399	05°31'N 80°53'W
Pacaya Samiria	30/03/92	Loreto	2,080,000	05°15'S 074°40'W
Paracas	30/03/92	Ica	335,000	13°55'S 076°15'W
Reserva Nacional de Junín	20/01/97	Junín, Pasco	53,000	11°00'S 076°08'W
Santuario Nacional Lagunas de Mejía	30/03/92	Arequipa	691	17°08'S 071°51'W
Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes	20/01/97	Tumbes	2,972	03°25'S 080°17'W
Zona Reservada Los Pantanos de Villa	20/01/97	Lima	263	12°12'S 076°59'W

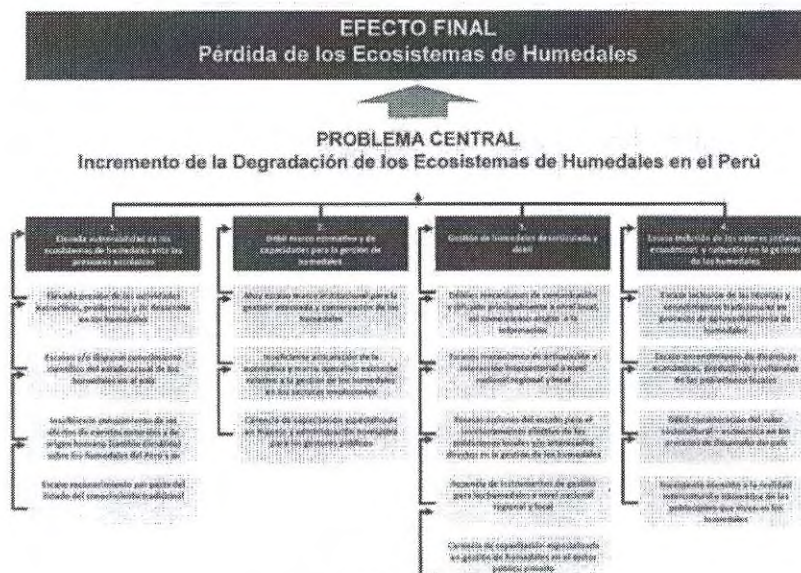
Nota. Adaptado de la "Lista de Humedales de Importancia Internacional" por la Secretaría de la Convención de Ramsar, 2020
Fuente: Evaluación de la biodiversidad de los Humedales de Ventanilla, 2020

CUADRO 4 PERÚ: FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DE HUMEDALES

FORTALEZAS	DEBILIDADES
- Existencia de un marco político-normativo internacional Ramsar. - Existencia de voluntad política y marco normativo de conservación de recursos naturales a nivel local, regional y nacional. - Existencia de investigación e información de base sobre los humedales del Perú y Sitios Ramsar. - Contar con 13 Sitios Ramsar. - Existencia de centros de investigación y monitoreo en el territorio nacional con actividades relacionadas con los humedales. - Existencia de la Estrategia Nacional para la Conservación de Humedales en el Perú, para ser actualizada o implementada. - Existencia de proyectos, iniciativas y actividades institucionales estatales y civiles para conservar y conocer el estado de los humedales. - Incremento del interés de comunidades campesinas y nativas por la conservación de los humedales. - Mesa crítica especializada y con experiencia en manejo y conservación de recursos naturales de humedales.	- Falta de marco normativo específico para la conservación de humedales en el Perú. - Debil articulación interinstitucional nacional, regional y local para la gestión de los humedales. - Insuficiente capacitación en gestión de humedales en instituciones del estado y en actores privados. - Escaso presupuesto asignado para la gestión y conservación sostenible de humedales. - Escasa implementación de la Estrategia Nacional para la Conservación de Humedales en el Perú. - Escasa estandarización de metodologías y protocolos de evaluación y monitoreo de flora y fauna en humedales en el ámbito nacional. - Falta de mecanismos de soporte para la gestión e investigación de humedales. - Falta de estudios e implementación de criterios de valoración económica y gestión ecosistémica de humedales. - Debil participación de la sociedad civil en conservación de los humedales. - Manejo inadecuado de diversos humedales. - Ausencia de propuestas de alternativas productivas con recursos potenciales de los humedales que garanticen su conservación y uso sostenible.

Fuente: Servicio de apoyo operativo para la elaboración de la Línea Base General para la Estrategia Nacional de Humedales, 2015

GRÁFICO N°5 PERÚ: CAUSAS Y EFECTOS DE LA DEGRADACIÓN DE HUMEDALES



Fuente: Ministerio del Ambiente, 2015

A continuación, señalaremos las leyes e iniciativas sobre gestión de humedales en la región:

En Chile, el 16 de enero de 2020, se promulgó la Ley N°21.202, "Ley que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos"⁶⁹, y que tiene por finalidad "proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, de oficio o a petición del municipio respectivo, entendiendo por tales todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano"⁷⁰. Es importante mencionar que el reglamento de dicha norma establece los criterios mínimos para la sustentabilidad de humedales urbanos con el fin de resguardar sus características ecológicas, su funcionamiento, el mantenimiento de su régimen

⁶⁹ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1141461>
⁷⁰ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1141461>



hidrológico, tanto superficial como subterráneo, y su uso racional, entre otros aspectos.

Por su parte, en Bolivia, el 18 de setiembre de 2013, la Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, publicó la Ley N°404⁷¹, que tiene como objetivo "la recuperación, conservación, uso y aprovechamiento sustentable de los bofedales, con el propósito de precautelar los sistemas de vida dependientes de este recurso especial"⁷², la cual en su articulado precisa que los bofedales son humedales y corresponden a un tipo de pradera nativa con humedad permanente o temporal, compuestas por una comunidad de especies nativas de flora con un elevado potencial productivo que sostiene a la fauna silvestre, domesticada y a las comunidades relacionadas con ellos. También la norma prescribe el apoyo en el proceso de sensibilización en todos los niveles de gobierno sobre la importancia de la recuperación, conservación, uso y aprovechamiento sustentable del suelo, agua, flora, fauna, producción y otros componentes de los sistemas de vida relacionados a los bofedales.

En el caso de Costa Rica, en el año 2010, se publicó el Decreto N°35.803-MINAET⁷³, sobre criterios técnicos para la identificación, clasificación y conservación de humedales. El referido decreto establece principalmente que "los ecosistemas de humedales estén o no creados por decreto o ley, independientemente de quién sea su propietario, deben ser protegidos y conservados el MINAET a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, al amparo de la normativa nacional e internacional, deberá velar por la conservación de los mismos"⁷⁴.

Ahora, a nivel de iniciativa legislativa, el año 2020 en Argentina se presentó el proyecto de ley sobre "Presupuestos mínimos para la conservación, protección, y uso racional y sostenible de los humedales"⁷⁵, que propone un una serie de criterios básicos indispensables en la gestión y preservación de humedales en dicho territorio. Esta propuesta legal plantea que los humedales en territorio argentino sean considerados de dominio público y que se disponga la creación de un Inventario Nacional de Humedales, entre otros aspectos.

⁷¹ <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/563NEC>

⁷² <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/563NEC>

⁷³ <https://faolex.fao.org/docs/pdf/cos93865.pdf>

⁷⁴ <https://faolex.fao.org/docs/pdf/cos93865.pdf>

⁷⁵ <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/4244-D-2020.pdf>



Por otro lado, existe una importante y reconocida iniciativa internacional denominada "Humedales Sin Fronteras", que involucra a organizaciones de Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay, así como de los Países Bajos, quienes promueven una gestión sostenible de la Cuenca del Plata (flujo libre de los ríos, desarrollo equitativo, conservación de biodiversidad, restauración de ecosistemas) y la implementación de políticas públicas y marcos legales idóneos en los países donde desarrollan sus actividades y en aquellos donde existan ecosistemas en riesgo, a fin de garantizar la preservación de los humedales y construir herramientas que permitan una gobernanza ambientalmente sustentable y socialmente responsable.

En suma, es evidente que existe la necesidad de crear un marco jurídico eficaz y eficiente en la gestión de humedales al más alto nivel normativo legal, que permita establecer una estructura jurídica acorde a los altos riesgos que atraviesan actualmente estos tipos de ecosistemas, con la finalidad de proteger y preservar los humedales de nuestro territorio nacional. Más aún todavía, si dichas áreas son consideradas como los ecosistemas más productivos en materia biológica, así como los mayores depósitos de carbono del mundo, y, además, en muchos casos, son fuente de recreación y turismo sostenible y sus áreas son consideradas de gran importancia cultural e histórica, pudiendo incluso ser origen de nuestra identidad nacional, con lo cual estaríamos dando un paso importante a nivel regional como lo hicieron en su momento nuestros países vecinos en pos de tutelar los derechos y principios ambientales.

MARCO LEGAL

- Ley que modifica el artículo 99 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, e incorpora los páramos y jalcas al conjunto de ecosistemas frágiles.
- Decreto Legislativo N°1013, Decreto legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.
- Decreto Supremo N°005-2013-PCM, que crea la Comisión Multisectorial denominada "Comité Nacional de Humedales"
- Decreto Supremo N°004-2015-MINAM, que aprueba la "Estrategia Nacional de Humedales"
- Decreto Supremo N°002-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.



- Decreto Supremo N°006-2021-MINAM, que las Disposiciones Generales para la gestión multisectorial y descentralizada de los humedales.
- Constitución Política del Perú.

ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

La presente propuesta legal está destinada a garantizar el cumplimiento del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, así como de las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 66°, 67°, 68° y 69° de la Constitución Política del Perú, que, entre otros, dispone la obligatoriedad del Estado de proteger los recursos naturales, determinar la política nacional del ambiente y promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas protegidas.

Ahora bien, actualmente existen diversos programas presupuestales de protección y conservación de nuestros ecosistemas y áreas naturales protegidas, estando incluido en estos programas los humedales. En tal contexto, es necesario precisar que la presente norma no pretende que dichos programas se cancelen, sino por el contrario, busca fortalecer su actuación a través de una política ambiental integral de protección y gestión de humedales en nuestro territorio, que debe tener como eje transversal una norma con rango de ley.

Como hemos visto, la presente propuesta legal busca potenciar los programas presupuestales, acciones y medidas en general que el Estado peruano realiza actualmente para la protección y preservación de los humedales; y, en el caso de los aspectos innovativos de la norma que pudieran no ser considerados dentro de esta amplia gama de recursos, serán cubiertos previa disponibilidad presupuestal del ente rector con cargo a su propio pliego.

A continuación, procederemos a la identificación de los sectores que se **beneficiarían** con la presente iniciativa legal:

ENTIDAD	ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO
GOBIERNO CENTRAL	Las entidades vinculadas con el desarrollo de la política medio ambiental contarán con una norma imperativa con rango de ley que oriente y uniformiza las gestiones de protección y conservación de los humedales, de promoción y regulación de los servicios ecosistémicos, así como de gestión de la información de los mismos.



CONGRESISTA PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

	Se potenciaría las capacidades y competencias de los actores públicos, privados y sociales en la gestión del medio ambiente y de los humedales. Se mejorarían los servicios que se ofrecen en los humedales sin poner en riesgo el propio ecosistema.
GOBIERNOS SUBNACIONALES	Los gobiernos locales y regionales participarán de forma activa en la gestión y las medidas de protección y conservación de los humedales, permitiendo que la comunidad se involucre en las políticas públicas locales y regionales medioambientales. Se permitiría el desarrollo local a través del cuidado de los ecosistemas en riesgo, el fomento del turismo, la consolidación de la identidad nacional, regional y local, así como el cuidado de salud pública local por conservar un ambiente saludable y equilibrado.
CIUDADANOS	Los ciudadanos podrán realizar un efectivo ejercicio del derecho fundamental a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de su vida. La concientización sobre el cuidado del medio ambiente y protección de los recursos naturales para el desarrollo nacional. La protección de la salud de los ciudadanos al garantizar mejores estándares de regulación medioambiental. Se mantendrían los beneficios económicos indirectos que generan los humedales a nivel nacional a través de los servicios ecosistémicos. El cálculo conservador sobre tres ejes asciende a más de s/ 1,400 millones de soles por año. Se valoraría las zonas paisajísticas de la comunidad, así como se generarían nuevos campos para la educación e investigación en materia ambiental.



CONGRESISTA PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Como ya se ha expuesto, la presente propuesta legislativa guarda estrecha relación y se circunscribe a lo estipulado en la Constitución Política del Perú. Asimismo, se inscribe dentro de los lineamientos I y III del Acuerdo Nacional, "Democracia y Estado"⁷⁶ y "Competitividad del País"⁷⁷. Específicamente, en el punto 3° "Afirmación de la identidad nacional"⁷⁸, 8° "Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú"⁷⁹, 19° "Afirmación de un Estado eficiente y transparente".

EFFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La dación de la presente ley tendrá efectos sobre la legislación vigente puesto que busca crear un marco jurídico de protección ambiental para la preservación implementando nuevas herramientas legales que serán adecuadas a la existente, garantizando la restauración, uso racional y sostenible de los humedales en todo el territorio nacional, que posibilite el pleno ejercicio del derecho fundamental a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, así como el cumplimiento del deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente y sus componentes. Cabe resaltar que todo lo mencionado está en concordancia con la normatividad vigente, la Constitución Política del Estado y los instrumentos internacionales que el Perú ha ratificado y que están en vigor.

⁷⁶ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/>

⁷⁷ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iii-competitividad-del-pais/19-desarrollo-sostenible-y-gestion-ambiental/>

⁷⁸ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/3-afirmacion-de-la-identidad-nacional/>

⁷⁹ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/8-descentralizacion-politica-economica-y-administrativa-para-propiciar-el-desarrollo-integral-armonico-y-sostenido-del-peru/>