



# FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

Carrera de Derecho y Ciencias Políticas

“IMPLICANCIAS JURÍDICAS DE LA OPINIÓN AMBIENTAL EMITIDA POR LA GESTIÓN DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL DE LIMA METROPOLITANA EN LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DEL HUMEDAL PANTANOS DE VILLA”

Tesis para optar el título profesional de:

Abogada

Autora:

Leslie Diana Huarachi Beraún

Asesor:

Mg. Ysaac Marcelino Arcos Flores

Lima - Perú

2020

## ACTA DE AUTORIZACIÓN PARA SUSTENTACIÓN DE TESIS

El asesor Ysaac Marcelino Arcos Flores, docente de la Universidad Privada del Norte, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Carrera profesional de DERECHO, ha realizado el seguimiento del proceso de formulación y desarrollo de la tesis de los estudiantes:

- Leslie Diana Huarachi Beraún

Por cuanto, **CONSIDERA** que la tesis titulada: Implicancias jurídicas de la opinión ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de lima metropolitana en la protección y conservación del humedal pantanos de villa para aspirar al título profesional de: *abogada* por la Universidad Privada del Norte, reúne las condiciones adecuadas, por lo cual, AUTORIZA al o a los interesados para su presentación.

---

Mg. Ysaac Marcelino Arcos Flores  
Asesor

## ACTA DE APROBACIÓN DE LA TESIS

Los miembros del jurado evaluador asignados han procedido a realizar la evaluación de la tesis de los estudiantes: *Haga clic o pulse aquí para escribir texto*, para aspirar al título profesional con la tesis denominada: *Haga clic o pulse aquí para escribir texto*.

Luego de la revisión del trabajo, en forma y contenido, los miembros del jurado concuerdan:

**Aprobación por unanimidad**

**Aprobación por mayoría**

Calificativo:

Excelente [20 - 18]

Sobresaliente [17 - 15]

Bueno [14 - 13]

Calificativo:

Excelente [20 - 18]

Sobresaliente [17 - 15]

Bueno [14 - 13]

Desaprobado

Firman en señal de conformidad:

---

Ing./Lic./Dr./Mg. Nombre y Apellidos  
Jurado  
Presidente

---

Ing./Lic./Dr./Mg. Nombre y Apellidos  
Jurado

---

Ing./Lic./Dr./Mg. Nombre y Apellidos  
Jurado

## **DEDICATORIA**

A mi padre y a mi madre, Pablo Alberto Huarachi Chamorro y Rosa María Beraún Avilés, por todo su amor y apoyo incondicional a lo largo de mi vida.

A mis hermanas Flor de María Mallea Beraún, Brenda Huarachi Beraún, Raquel Pamela Huarachi Beraún y Fernando Huarachi Beraún.

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a toda mi familia por estar siempre a mi lado y apoyarme para lograr cada uno de mis objetivos, a mis padres, a mis hermanos.

A mis compañeras de la universidad, Fany, Evelyn, Karina y Sarita por ser una motivación importante para continuar estudiando; trabajar y estudiar no fue una tarea fácil, pero llegar a la universidad y encontrar a mis amigas era un gran alivio en todos los sentidos. Asimismo, me motivaron y ayudaron a mejorar en mi carrera profesional.

A mis docentes de la Universidad Privada del Norte, debido a que me motivaron a seguir con esta hermosa carrera, y con mucha dedicación nos explicaban las implicancias de nuestras acciones en el mundo del derecho, y que siempre han tratado de hacer de nosotros, cada día, mejores profesionales.

## INDICE

<b>ACTA DE AUTORIZACIÓN PARA SUSTENTACIÓN DE TESIS .....</b>	<b>2</b>
<b>ACTA DE APROBACIÓN DE LA TESIS .....</b>	<b>3</b>
<b>DEDICATORIA.....</b>	<b>4</b>
<b>AGRADECIMIENTO.....</b>	<b>5</b>
<b>ÍNDICE DE TABLAS .....</b>	<b>8</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS .....</b>	<b>9</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>10</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>12</b>
1.1. Realidad problemática.....	12
1.2. Antecedentes .....	15
1.2.1. Antecedentes Nacionales.....	15
1.2.2. Antecedentes Internacionales .....	19
1.3. Marco teórico.....	21
1.3.1. Principios rectores y enfoques en la gestión de humedales.....	21
1.3.2. Bases teóricas .....	23
1.3.3. Marco legal .....	36
1.3.4. Glosario de términos .....	39
1.3.5. Problema general.....	41
1.3.6. Problemas específicos .....	41
1.3.7. Objetivo General.....	41
1.3.8. Objetivos específicos .....	42
1.3.9. Supuesto General .....	42
1.3.10. Supuestos específicos.....	42
<b>CAPÍTULO II. METODOLOGÍA .....</b>	<b>43</b>
2.1. Tipo de investigación .....	43
2.2. Población y muestra (Materiales, instrumentos y métodos).....	43
2.3. Técnicas e instrumentos de recolección y análisis de datos .....	46
2.4. Procedimiento de recolección de datos .....	46
2.5. Aspectos éticos.....	48
<b>CAPÍTULO III. RESULTADOS .....</b>	<b>49</b>
3.1. Resultado de la Guía de Entrevistas.....	49
3.2. Resultado sobre estudio de casos .....	61
3.3. Análisis de las opiniones ambientales emitidas por Sernanp y por Prohvilla.....	65
<b>CAPÍTULO IV. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES .....</b>	<b>67</b>
4.1. Limitaciones .....	67
4.2. Discusión.....	67

4.3.	Implicancias.....	73
	4.3.1. <i>Implicancias teóricas</i> .....	73
	4.3.2. <i>Implicancias prácticas</i> .....	73
4.4.	Conclusiones.....	73
4.5.	Recomendaciones.....	74
<b>REFERENCIAS.....</b>		<b>76</b>
<b>ANEXOS .....</b>		<b>82</b>
ANEXO 1: MATRIZ DE CONSISTENCIA .....		82
ANEXO 2: GUÍA PARA ENTREVISTAS .....		84
ANEXO 3: ENTREVISTA REALIZADA AL SERVIDOR PÚBLICO DEL SERNANP; <b>Error! Marcador no definido.</b>		
ANEXO 4: ENTREVISTA REALIZADA LOS FUNCIONARIOS DE LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES .....		<b>Error! Marcador no definido.</b>
ANEXO 5: ENTREVISTA REALIZADA LOS SERVIDORES DE PROHVILLA; <b>Error! Marcador no definido.</b>		
ANEXO 6: RESOLUCIÓN 0654-2014/SDC-INDECOPI.....		87
ANEXO 7: RESOLUCIÓN 0922-2012/SC1-INDECOPI .....		99
ANEXO 8: Expediente N° 470-2013-PA/TC.....		112

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.....	25
Tabla 2.....	26
Tabla 3.....	27
Tabla 5.....	45
Tabla 6.....	49
Tabla 7.....	51
Tabla 8.....	52
Tabla 9.....	53
Tabla 10.....	54
Tabla 11.....	55
Tabla 12.....	56
Tabla 13.....	57
Tabla 14.....	59
Tabla 15.....	60
Tabla 16.....	61
Tabla 17.....	62
Tabla 18.....	63
Tabla 19.....	64

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Opiniones ambientales emitidas por Prohvilla durante el periodo 2015-2019 .....	65
Figura 2: Opiniones ambientales emitidas por el Sernanp durante el periodo 2015-2019.....	66

## RESUMEN

El objetivo del presente estudio es determinar las implicancias legales de la Opinión Ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana en la protección y conservación del Humedal Pantanos de Villa, considerando que la misma surge como un mecanismo de evaluación ambiental adicional para la protección de la Zona de Reglamentación Especial de Los Pantanos de Villa por ser una zona de influencia al humedal Pantanos de Villa.

La metodología aplicada fue de tipo cualitativa, el diseño de investigación fue descriptiva, el diseño de investigación jurídica aplicada fue evaluativa, la recolección de los datos se realizó, a través del estudio de las sentencias y resoluciones; se realizaron entrevistas a funcionarios y servidores públicos de los niveles de gobierno nacional, provincial y local, quienes son expertos en la problemática tratada.

El resultado de la investigación establece que la Opinión Ambiental es un acto de administración, cuyo impacto legal es limitado, toda vez que la base legal de la misma no genera obligatoriedad, ni consecuencias jurídicas, lo cual afecta en la protección del humedal Pantanos de Villa, asimismo, se advierte una aplicación errónea, originada por la falta de claridad en la normativa vigente, lo cual ha generado controversias.

**Palabras clave:** Opinión ambiental de Prohvilla, Humedal Pantanos de Villa, mecanismo de evaluación de impacto ambiental

## **ABSTRACT**

The objective of this study is to determine the legal implications of the Environmental Opinion issued by the management of the municipal authority of Metropolitan Lima in the protection and conservation of the Pantanos de Villa Wetland, considering that it arises as an additional environmental evaluation mechanism for the protection of the Special Regulatory Zone of Los Pantanos de Villa as it is an area of influence to the Pantanos de Villa wetland.

The applied methodology was qualitative, the research design was descriptive, the applied legal research design was evaluative, the data was collected through the study of sentences or resolutions, and interviews were conducted with officials and servants public at the national, provincial and local levels of government, experts in the problem addressed.

The result of the investigation establishes that the Environmental Opinion is an act of administration, whose legal impact is limited, since the legal basis of it does not generate obligation or legal consequences, which affects the protection of the Pantanos de Villa wetland. Likewise, there is an erroneous application, caused by the lack of clarity in the current regulations, which has generated controversies.

**Keywords: Prohvilla environmental opinion, Pantanos de Villa wetland, environmental impact assessment mechanism**

## CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Realidad problemática

Pilares (2015) señala que la provisión de agua es una de las problemáticas que ha cobrado mayor relevancia durante los últimos años. A nivel mundial se han establecido metas para el desarrollo sostenible, en torno a la protección de ecosistemas, que son fuentes de agua, como lo son los humedales. El Perú no es ajeno a esta problemática puesto que, en regiones como Cajamarca, Loreto y Pasco, menos del 50% de la población cuenta con acceso al agua potable. Asimismo, la FAO (2016) señala que dieciséis de los 62 ríos costeros se encuentran parcialmente contaminados con plomo, manganeso, y hierro, debido principalmente a la actividad de minería ilegal, lo que representa una amenaza para los regadíos y un incremento en el costo y abastecimiento de agua.

Es así como los humedales cobran relevancia a nivel mundial, Aponte (2017) detalla que los humedales brindan los siguientes servicios ecosistémicos: la provisión de agua, regulación de gases, clima, perturbaciones, control de erosión y sedimentación, formación del suelo, control del ciclo de nutrientes, tratamiento de desechos y residuos, polinización, control biológico, provisión de refugio, provisión de alimentos, provisión de materias primas, provisión de un ambiente urbano adecuado para la recreación y provisión de bienes culturales, entre otros.

Sin embargo, a pesar de su gran importancia reconocida a nivel nacional e internacional, la Convención Ramsar (2015) señala que los humedales estos ecosistemas se han reducido entre un 64 y 71% en el siglo XX a nivel mundial, debido a las distintas acciones humanas que amenazan estos ecosistemas, y la falta de articulación de los actores sociales.

En el Perú, mediante Informe N° 110-2005-CG/MAC, Contraloría General de la Republica (2005) presenta una auditoría a la gestión ambiental que realiza la

Municipalidad Distrital de Chorrillos en la Zona de Amortiguamiento de los Pantanos de Villa (en adelante, ZA), donde entre otras problemáticas, observó la presencia de asentamientos humanos asentados de manera informal, que han ido ganando terreno en las zonas de humedales y lagunas, a través del cambio de uso de suelo, con residuos de la construcción y sin tomar en cuenta la zonificación, por tanto resultan terrenos inestables, que podrían tener riesgos para la vida de las personas ante un tsunami u otro desastre; asimismo, advirtió la presencia de actividades económicas informales en la zona podrían generar contaminación ambiental, puesto que se observaron sectores donde se realiza el acopio de residuos, locales donde se realiza el beneficio de animales como cerdos, o ganado, y finalmente, la falta de objetivos institucionales alineados a las políticas de conservación del gobierno nacional, y la necesidad de implementar instrumentos de gestión que permitan desarrollar acciones para la conservación del humedal.

La información que recoge la contraloría tiene alcance del 01.01.2002 hasta el 31.12.2003, no obstante, es posible señalar que la situación ha cobrado mayor complejidad, ya que el área que corresponde al Humedal Pantanos de Villa (en adelante, HPV), se ha reducido de 2000 Ha. a 263.27 Ha. al año 2018, por lo que se advierte que el proceso de destrucción del humedal ha sido continuo (Pulido y Bermúdez, 2018), es por ello que el Ministerio del Ambiente (en adelante, MINAM), lo ha identificado como una de las áreas naturales protegidas más vulnerables al 2030 (Ministerio del Ambiente, s.f.), debido al alto crecimiento demográfico que han llevado a que Pantanos de Villa colinde con asentamientos humanos instalados informalmente y asociaciones privadas que seguirán modificando el ecosistema del humedal.

El entorno del HPV se encuentra delimitado por dos figuras; la primera es la ZA, que es supervisada por el Servicio de Áreas Naturales Protegidas (en adelante, Sernanp), de acuerdo con la Ley N° 26834 y la segunda es la Zona de Reglamentación Especial Los Pantanos de Villa (en adelante, ZRE PV), que de acuerdo con la Ordenanza N° 2264-MML de la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, MML), se encuentra administrada por la Autoridad Municipal de Los Pantanos de Villa (en adelante, Prohvilla), como Autoridad Local.

Cabe precisar que las áreas de ambas zonas no coinciden, ya que de acuerdo con la Resolución Jefatural N° 358-2001 del INRENA, la ZA tiene un área de 10285817.92 m<sup>2</sup>, que serían 1028.58 Ha; por su parte, la ZRE PV, delimitada por la Ordenanza N° 2264-MML tiene un área de 2572 Ha., siendo así se advierte que a pesar de que ambas zonificaciones tienen por finalidad la protección de la zona de influencia al HPV de las actividades humanas, existe diferencia en sus límites, lo cual pone evidencia la falta de articulación entre ambas entidades en materia de conservación.

Del mismo modo, en relación al instrumento aplicado por ambas entidades para realizar la evaluación de impacto ambiental sobre actividades económicas o proyectos que se desarrollan en las zonas de su jurisdicción, existe una diferencia, puesto que el Sernanp para la evaluación ambiental de actividades económicas emite una Opinión Técnica vinculante, la cual es solicitada por el ministerio competente para emitir la Certificación Ambiental, solo a los proyectos que se encuentren en el marco de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA) y desarrollen la habilitación de infraestructura o el aprovechamiento de recursos naturales. Por su parte, Prohvilla emite opinión ambiental no vinculante a todas las actividades económicas o proyectos que se desarrollan en la ZRE PV, pero siempre y cuando lo solicite la municipalidad distrital.

Estando a ello, se puede advertir como existe diferencias entre los instrumentos aplicados por cada una de las entidades competentes para regular, controlar y/o supervisar la ejecución de actividades económicas o proyectos que pueden afectar el ecosistema del HPV.

La presente investigación tiene por finalidad determinar las implicancias legales de la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla, como instrumento de evaluación de impacto ambiental aplicado por una autoridad local para identificar impactos ambientales que pueden afectar el HPV, ello resulta importante, debido a que se han presentado controversias entorno a la Opinión Ambiental, donde lamentablemente no se ha precisado su naturaleza jurídica y sus efectos, por lo que la presente investigación tiene como finalidad identificarlos, en el marco de la conservación del HPV.

## **1.2. Antecedentes**

### **1.2.1. Antecedentes Nacionales**

Huapaya (2018) en el marco de su análisis sobre las opiniones vinculantes emitidas por el Sernanp señala que el concepto de “opinión” tiene interpretaciones distintas en la doctrina, toda vez que un sector de la doctrina manifiesta que son un “acto de administración” ya que son el producto de una función consultiva y de coordinación entre entidades; sin embargo, otro sector la conceptualiza como un mero informe preparatorio de la voluntad administrativa, que realiza un juicio sobre un hecho en concreto.

León (2019) en su tesis “Gobernanza ambiental y conservación: Las gestiones del SERNANP y PROHVILLA en el Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa y las acciones para su conservación”, analiza la competencia de Prohvilla para emitir opiniones ambientales e indica que la misma ocurre en dos momentos: el primero; cuando una municipalidad distrital, con jurisdicción dentro de la ZRE PV, solicita

opinión ambiental para la realización de actividades o proyectos a ejecutarse dentro de su jurisdicción, y precisa que dichas actividades se encuentran relacionadas con las solicitudes de Licencia de Funcionamiento de obra y funcionamiento.

Continúa indicando que el segundo momento, ocurre cuando una actividad que cuenta con la certificación ambiental emitida por la autoridad competente, en ese caso, Prohvilla emitirá opinión ambiental considerando la certificación ambiental, con relación a la evaluación de impacto ambiental al RVSPV e indica que ello es necesario en caso se desee solicitar una futura Licencia de Funcionamiento.

Al respecto, se puede advertir que en los relacionado al segundo momento, existe una errónea interpretación del artículo 32 de la Ordenanza N° 1845-MML, ya que la derogada ordenanza precisaba, que en caso los proyecto o actividades evaluados cuenten con la Certificación ambiental emitida por la autoridad competente, este instrumento será parte de la evaluación que realice Prohvilla en relación con el impacto al RVSLPV, por tanto, no existiría el “segundo momento” al que se hace mención en la investigación.

Finalmente, la investigación concluye señalando que no se efectúa una efectiva colaboración interinstitucional, toda vez que a pesar de que se efectúa la misma labor de protección del ANP y acciones sobre su zona de influencia, se advierte que Prohvilla no considera dentro de sus instrumentos de gestión, el Plan Maestro del Sernanp, así como el Sernanp omite practicar recomendaciones sobre la cooperación institucional en base al principio de transectorialidad, puesto que opone su competencia frente a la de Prohvilla.

Alayza (2019) en su tesis “Modelo estratégico de las construcciones de viviendas informales en pro al medio ambiente en los humedales de villa” concluye que existe un incremento silencioso de los inmuebles que se construyen de manera informal en el

entorno cercano al humedal Pantanos de Villa, además, siendo estos de condición precaria y considerando que la zona no cuenta con los servicios básicos, se generan problemáticas relacionadas con el arrojado de residuos sólidos y el vertimiento de aguas residuales domésticas, lo cual afecta componentes ambientales como la flora, fauna, agua, aire y suelo.

Asimismo, señala que las acciones que desarrolla Prohvilla resultan insuficientes (programas de limpieza, campañas de voluntariado, etc.), por lo que sugiere que se refuerce el presupuesto asignado a la gestión del humedal Pantanos de Villa, con la finalidad de reforzar las acciones de vigilancia en la zona.

Villena (2017) en su trabajo monográfico “Protección de recursos naturales en la Región de Lima Metropolitana” manifiesta que la protección y conservación de Los Pantanos de Villa y de su ZRE PV, se encuentra a cargo de Prohvilla. Aunado a ello precisa que debido a un convenio firmado entre el Sernanp y Prohvilla se han eliminado la duplicidad de esfuerzos para la conservación de esta importante área y se ha logrado potenciar el presupuesto de Prohvilla.

Al respecto, es oportuno mencionar que el convenio celebrado entre Prohvilla y Sernanp culminó en el año 2014, pero que a la luz de señalado por el autor existiría una duplicidad de esfuerzos realizadas por el Sernanp y Prohvilla para conservar y proteger el ANP Pantanos de Villa.

Moschella (2012) en su tesis “variación y protección de humedales costeros frente a procesos de urbanización: casos Ventanilla y Puerto Viejo” analizó la situación de los humedales de la costa central peruana frente a la creciente expansión urbana de la metrópoli de Lima-Callao, considerando la gestión institucional realizada en el humedal de Ventanilla y el humedal de Puerto Viejo.

Cabe precisar que la población que se ubica en zonas cercanas al humedal de Puerto Viejo es de un nivel socioeconómico alto, que destina el uso del suelo a la residencia y el aprovechamiento de la belleza paisajística de la zona; sin embargo, la población que habita en zonas cercanas al humedal de Ventanilla corresponde a invasiones informales, con sus respectivas problemáticas.

El estudio concluye señalando que la expansión urbana en ambos humedales contribuye a la fragmentación de los ecosistemas, y generan impactos como ruidos, reducción de flora y afectación al agua. Asimismo, señala que la gestión institucional en los dos humedales se distingue, porque en el humedal de Puerto Viejo existen debilidades, reflejadas en el escaso desarrollo de instrumentos para ordenar el territorio; en el humedal de Ventanilla el Plan Maestro constituye un instrumento fundamental para su protección, además de que se realizan acciones para la gestión intersectorial y participativa, considerando la reubicación de la población y la recuperación de las áreas verdes afectadas.

Serrano (2020) en su tesis “Recuperación y habilitación de la ZA de Los Pantanos de Villa y diseño de un centro de educación Ambiental” evalúa la problemática observada en la ZA del humedal Pantanos de Villa, la misma establece que el entorno cercano al humedal es lo que lo afecta en mayor medida, debido a la contaminación que se observa en la zona; señala que, de acuerdo al Plan Maestro de Los Pantanos de Villa, la problemática se agrupa en cuatro tipos: (i) conflicto físico territoriales, (ii) falta de oportunidades productivas, pobreza y marginalidad, (iii) la población que a través de los años viene ocupando este entorno, no valora los recursos naturales de la zona, y (iv) la problemática institucional por la falta de planes de desarrollo a largo plazo y la superposición de roles de las instituciones a cargo.

### **1.2.2. Antecedentes Internacionales**

Anstein (2016) en su tesis “Los humedales y su protección jurídica en Chile” realiza un estudio sobre la protección que la legislación chilena brinda a los humedales, con la finalidad de conocer si tal protección resulta suficiente para conservar espacios naturales de importancia nacional e internacional; la investigación concluye que la legislación chilena para la protección de humedales aún no es suficiente, ya que como primer punto, para que un humedal reciba la protección Chilena debe estar reconocido, y dicho reconocimiento recae en un acto formal de la autoridad competente, lo cual puede recaer en una decisión política, cabe precisar que en Chile solo el 0.5% de los humedales se encuentran reconocidos. Por otro lado, si bien es cierto para el caso de los humedales reconocidos, la ejecución de actividades o proyectos dentro o en la proximidad de estos, se debe contar con una Resolución de Calificación Ambiental que lo permita, esta disposición no garantiza la protección del humedal, debido a que esta calificación depende de una comisión compuesta por autoridades políticas de la región, nombradas por el presidente de la Republica, lo cual puede recaer nuevamente en una decisión política.

Salazar (2010) en su tesis “Gestión municipal en áreas de protección ecológica del distrito metropolitano de Quito” analiza el cambio de la cobertura vegetal en Áreas de Protección Ecológica en un periodo de ocho años, que ponen en riesgo el equilibrio ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito como parte de su gestión ambiental. La investigación concluye señalando que la expansión no planificada de la población, la falta de gestión técnica, ambiental, administrativa y legal, trajeron consigo distintas amenazas como: la erosión del suelo, tala indiscriminada y selectiva del bosque protector, uso inadecuado y sobreutilización del suelo), lo cual ha contribuido a la

disminución de áreas con cobertura vegetal en las áreas de protección ecológica del distrito metropolitano de Quito.

Núñez (2016) en su tesis “Diagnóstico del estado socio ecológico y lineamientos para la planificación urbana como estrategia de manejo sostenible del humedal urbano El Cortéz, Sogamoso – Boyacá” realiza un diagnóstico ambiental sobre el estado biótico del humedal urbano El Cortez, para lo cual considera la normatividad ambiental y el ordenamiento municipal. La investigación concluye señalando que para la gestión ambiental de humedal El Cortez se debe tener en consideración el lineamiento para humedales urbanos considerado en el Plan de Ordenamiento Territorial, por la necesidad de proteger el ecosistema basado en el desarrollo y crecimiento planeado de ese sector de la ciudad.

Díaz (2010) en su tesis “La Reserva Alto Golfo de California y Delta del río Colorado y su zona de influencia: planeación territorial y distribución espacial de actividades antropogénicas” tiene como objetivo determinar los impactos ambientales negativos generados por los cambios de uso de suelo ocurridos en el Área natural Protegida Reserva de la Biosfera Alto Golfo y Del del Rio Colorado y en su zona de influencia, y proponer estrategias de planeación territorial para su atención. La investigación concluye señalando que contribuye a la vulnerabilidad de los ecosistemas frágiles como los humedales, la interacción con el entorno; así como la forma de manejo del entorno, y de las actividades económicas que se realizan. Asimismo, precisa que, si bien las zonas de influencia de un ANP no configuran acciones propias de su administración, las relaciones ecológicas, sociales y económicas que se forman son un contexto determinante en la funcionalidad y transformación de una ANP.

Montenegro (2013) en su tesis “Los humedales de Bogotá: un reto para la gestión pública”, tiene como objetivo conocer la forma de protección a ecosistemas frágiles como los humedales de las amenazas y afectaciones, mediante la articulación de lo ambiental en la planificación urbana. La investigación concluye que es un necesario articular lo ambiental y lo urbano, bajo un enfoque integral de ecosistema, que considere un plan de ordenamiento territorial y la participación ciudadana de la comunidad en el seguimiento y control.

### **1.3. Marco teórico**

#### **1.3.1. Principios rectores y enfoques en la gestión de humedales**

Los principios rectores y enfoque en la gestión de humedales han sido extraídos de la Estrategia Nacional de Humedales, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2015-MINAM, y de la Política Nacional del Ambiente, aprobada mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM.

Lo cual es pertinente, toda vez que la Estrategia Nacional de Humedales (2015) es el único documento para la gestión de humedales aprobado a nivel nacional, por lo que, considerando que el presente estudio analiza, la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla, como uno de los mecanismos aplicados para gestionar el humedal Pantanos de Villa, resulta pertinente considerar los principios rectores y enfoques en que se fundamenta la gestión de estos ecosistemas.

#### **Principio de sostenibilidad**

De acuerdo con la Estrategia Nacional de Humedales (2015) este principio parte del uso racional de los recursos naturales, con la finalidad de asegurar su continuidad en el tiempo, se basa en formar un equilibrio entre el aprovechamiento, desarrollo económico y social, y la sostenibilidad de los recursos naturales.

### **Principio de prevención**

Como lo establece la Estrategia Nacional de Humedales (2015), la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

### **Principio precautorio**

De acuerdo con la Estrategia Nacional de Humedales (2015), ante la identificación de hechos, de los que se pueda suponer un posible daño irreversible al medio ambiente, la falta de certeza sobre su impacto no debe ser una razón para postergar las acciones de prevención necesarias que impidan la degradación del ambiente.

### **Principio de internalización de costos**

La Estrategia Nacional de Humedales (2015) establece que:

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente. El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y los componentes de los impactos negativos de las actividades humanas, debe ser asumido por los causantes de dichos impactos (p. 27).

### **Principio de subsidiariedad**

De acuerdo con la Estrategia Nacional de Humedales (2015), este principio está relacionado con llevar a cabo acciones conjuntas para la gestión de humedales, partiendo de la autonomía de cada autoridad, así como el respeto de sus instrumentos de autorregulación y correlación, también considerando sus limitaciones, no sólo en la medida de su ámbito de aplicación, a nivel normativo, político y económico, sino

también a su capacidad de respuesta ante un asunto por su cercanía al objeto de protección.

Asimismo, el trabajo articulado desde el diseño de objetivos, estrategias, y acciones lo cual también incluye la participación de la ciudadanía (individual y colectiva).

### **Principio de transectorialidad**

De acuerdo con el Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM (2009), las acciones de las autoridades con competencias ambientales deben ser coordinada y articulada a nivel nacional, regional o local, a fin de asegurar acciones integradas armónicas y sinérgicas para potenciar sus resultados.

### **Enfoque ecosistémico**

La Estrategia Nacional de Humedales (2015) establece que:

La gestión de la diversidad biológica se rige por el enfoque ecosistémico, entendido como una estrategia para el manejo integrado de las tierras, aguas y recursos vivos, que promueve la conservación y uso sostenible de modo equitativo, en concordancia con lo establecido en el CDB. Busca comprender y gestionar la diversidad biológica considerando los factores ambientales, ecológicos, económicos, y socioculturales, la cosmovisión indígena y la planificación territorial, utilizando herramientas como la zonificación ecológica y económica y el ordenamiento territorial (p. 27).

## **1.3.2. Bases teóricas**

### **1.3.2.1. Gestión y conservación de áreas naturales protegidas**

El Convenio de Diversidad Biológica firmado en Rio de Janeiro en el año 1992 y ratificado por el Perú en 1993 establece en su artículo 8 literal a) y b) establecen que la parte contratante “Establecerá un sistema de áreas protegidas para conservar la diversidad biológica”, y “Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y

sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas con miras a aumentar la protección de esas zonas” (Literales a y b, Convenio de Diversidad Biológica, 1993).

En ese sentido, Dourojeani (2010) refiere que un sistema de áreas protegidas puede entenderse como un mecanismo de planeamiento y gestión dentro de un territorio que conserve eficientemente una muestra representativa de su diversidad ecológica y biológica, dicho sistema debe estar reconocido por una legislación específica tiene por finalidad la disposición de serie de instrumentos para su gestión, incluyendo mecanismos financieros, asimismo, señala que los elementos del sistema de áreas naturales protegidas son la política definida, legislación unificada, plan del sistema, administración central y mecanismo financiero.

En el Perú, el Sernanp es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (en adelante, Sinanpe), creado a través del Decreto Legislativo N° 1013, y adscrito al MINAM, que en el marco de la Ley N° 26834 Ley de Áreas Naturales Protegidas (1997), se encuentra encargado de dirigir y establecer los criterios técnicos y administrativos para la conservación de las ANP, y de cautelar el mantenimiento de la diversidad biológica.

El Sernanp (s.f.) refiere que las áreas naturales protegidas se caracterizan por ser un área geográficamente definida, lo que indica que su ubicación, límites y extensión están claramente establecidos a través de un instrumento legal, y demarcados en el terreno. Se encuentra designada para un uso controlado a través de planes de manejo, con el fin de alcanzar objetivos específicos de conservación: para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociado; mantiene muestras de los distintos tipos de comunidad natural, paisajes y formas fisiográficas, en especial de aquellos que representan la diversidad única y distintiva del país.

Las categorías de áreas protegidas son Reserva Nacional, Parque Nacional, Bosque de Protección, Coto de Caza, Reserva Comunal, Reserva Paisajística, Santuario Histórico, Santuario Nacional, Refugio de Vida Silvestre y la Zona Reservada como una categoría transitoria, puesto que después de una evaluación que realiza el Sernanp se categoriza, de acuerdo con sus características.

### 1.3.2.2. Humedales y su importancia

En el Perú los humedales ocupan el 14% del territorio nacional (Lima 2019, 2019), son los únicos ecosistemas que poseen un tratado intergubernamental “Convención sobre humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas”- Convención Ramsar 1971, nuestro país lo aprobó en 1991, siendo el MINAM su autoridad administrativa, como un marco en pro de la conservación y uso racional de los humedales (Estrategia Nacional de Humedales, 2015). Actualmente se cuentan con 13 humedales considerados como sitios Ramsar, 10 dentro de 9 áreas naturales protegidas, por su importancia internacional.

**Tabla 1**

#### **Humedales reconocidos como sitio Ramsar**

Nº	Humedal	Año de reconocimiento	Marco legal
1	Santuario Nacional Tabaconas Namballe	2007	Decreto Supremo N° 017-2009- MINAM del 03 de abril
2	Lago Titicaca – Reserva Nacional Titicaca	1997	Decreto Supremo N° 185-78-AA del 31 de octubre de 1978
3	Reserva Nacional Pacaya Samiria	1986	Decreto Supremo N° 016-82-AG del 4 de febrero de 1982
4	Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa	1997	Decreto Supremo N° 055-2006- AG del 01 de setiembre de 2006

5	Santuario Nacional Lagunas Mejía	1992	Decreto Supremo N° 015-84-AG
6	Reserva Nacional de Paracas	1992	Decreto Supremo N° 1281-75-AG del 25 de setiembre de 1975
7	Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes	1997	Decreto Supremo N° 018-88-AG
8 y 9	Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca, comprende: Bofedales y Laguna de Salinas ubicada en la zona sur del ANP. Laguna del Indio – Dique de los Españoles ubicada en la zona norte del ANP	Dos sitios declarados el 28 de octubre de 2003	Decreto Supremo N° 070-79-AA del 9 de agosto de 1979
10	Reserva Nacional de Junín	20 de enero de 1997	Decreto Supremo N° 0750-74-AG (07 de agosto de 1974)

**Tabla 2**

**Sitios Ramsar fuera de ANP**

N°	Humedal	Año de reconocimiento
1	Complejo de humedales del abanico del Río Pastaza	2002
2	Humedal Lucre - Huacarpay	2006
3	Manglares de San Pedros de Vice	2008

Los humedales son ecosistemas importantes para la conservación de nuestro planeta, debido a que brindan servicios ecosistémicos que proveen a la población que habita a sus alrededores, mejoras en su calidad de vida, y/o una contención natural a

las actividades que genera el hombre basado en su “necesidad” de desarrollo. Como por ejemplo la disposición de aguas residuales domésticas que ocurre en sectores donde no se cuenta con servicios básicos (agua y desagüe) que gracias a la vegetación de los humedales purifica el agua. Del mismo modo, podemos señalar, la captura de carbono de los humedales que, no solo captan el carbono del ambiente, sino también lo retienen creando reservas, ello representa un servicio ecosistémico valioso en ciudades como Lima y otras metrópolis en el mundo que tienen el privilegio de contar con estos ecosistemas en climas desérticos.

**Tabla 3**

**Servicios ecosistémicos del planeta y un ejemplo de estos servicios en los humedales.**

Servicio ecosistémico	Ejemplo para los humedales
<b>Regulación de gases</b>	Los humedales regulan y almacenan carbono en todos sus compartimientos
<b>Regulación del clima</b>	La presencia de humedales general condiciones particulares a nivel local, y en consecuencia influyen en el clima en zonas puntuales
<b>Regulación de perturbaciones</b>	Los manglares controlan las mareas
<b>Regulación del agua</b>	Los humedales controlan el flujo hídrico de las cuencas
<b>Provisión de agua</b>	En la parte alta de las cuencas los humedales son el almacén de agua para los agricultores y ganaderos
<b>Control del ciclo de nutrientes</b>	Las diatomeas del fondo de los lagos y lagunas controlan la sedimentación
<b>Formación del suelo</b>	La materia orgánica que se acumula en los humedales pasa a formar nuevo suelo (turba en algunos casos)
<b>Control del ciclo de nutrientes</b>	Las plantas acuáticas captan el nitrógeno de las lagunas, removiendo su exceso de la columna de agua
<b>Tratamiento de desechos y residuos</b>	Algunas plantas acuáticas de los humedales captan metales pesados, extrayéndolos de la columna del agua.

Servicio ecosistémico	Ejemplo para los humedales
<b>Polinización</b>	Los insectos de los humedales pueden funcionar como polinizadores de zonas agrícolas contiguas
<b>Control biológico</b>	La presencia de depredadores naturales en los humedales permite en control de ciertas plagas.
<b>Provisión de refugio</b>	Los humedales son refugio de cientos de aves migratorias.
<b>Provisión de alimentos</b>	Las lagunas proveen de peces de consumo humano.
<b>Provisión de materias primas</b>	El junco es obtenido de los humedales
<b>Provisión de un ambiente adecuado para la recreación</b>	Los humedales son visitados por cientos de turistas al año
<b>Provisión de bienes culturales</b>	Los humedales proveen de paisajes que han inspirado a artistas como músicos y pintores

Nota: recuperado de Humedales de la Costa Central del Perú, 2017

### 1.3.2.3. Gestión y conservación de humedales en el Perú

La gestión y conservación de los humedales en el Perú es multisectorial, presidida por el MINAM, a través del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales y de su Dirección de Diversidad Biológica. Asimismo, se cuenta con el Comité Nacional de Humedales (2013), creado mediante Decreto Supremo N° 005-2013-PCM que tiene como funciones: aplicar la Estrategia Nacional de Humedales y su plan de acción, revisar el marco normativo aplicable a la conservación de humedales y proponer mejoras para su gestión ambiental, proponer mecanismos que permitan integrar el concepto de uso racional promovido por la Convención Ramsar, respecto a los recursos naturales de los humedales, en la legislación y políticas nacionales.

La Estrategia Nacional de Humedales (2015), (en adelante, ENH), es el único instrumento de planificador que orienta la gestión ambiental de los humedales en el

Perú fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2015-MINAM, actualizando de esta forma la anterior ENH creada a través de la Resolución Jefatural N° 054-96-INRENA. La ENH tiene una vigencia de siete años, toda vez que se establecen lineamientos para cumplir con cuatro ejes estratégicos con miras al 2021, teniendo como objetivo general “Promover la conservación y el uso sostenible de los humedales a través de la prevención, reducción y mitigación de la degradación de estos ecosistemas” (Estrategia Nacional de Humedales, 2015, p. 20)

#### **1.3.2.4. Gestión y conservación del humedal Pantanos de Villa por parte del Sernanp**

Conforme lo señalado anteriormente, el Sernanp es el ente rector del Sinanpe, y administra las ANP de administración nacional, cabe precisar que conforme lo señala la Ley N° 26834 (1997) existen dos categorías adicionales de ANP que son: las áreas de conservación regional (en adelante, ACR), administradas por los gobiernos regionales, y las áreas de conservación privada, administradas por sus titulares o propietarios.

Asimismo, la precitada norma señala que su máximo instrumento de planificación es el Plan Maestro (en adelante, PM), el cual para el caso de Los Pantanos de Villa fue aprobado mediante Resolución Presidencial N° 169-2016-SERNANP (2006), teniendo una duración de cinco años (2016-2020), que detalla lo siguiente:

Políticas: se establecen cuatro ejes temáticos relacionados con el manejo de la diversidad biológica, turismo y educación ambiental, participación ciudadana y la protección de la ZA. Ello fue planteado con sus respectivos objetivos, indicadores, y metas; excepto en lo relacionado a la ZA, ya que de acuerdo con el PM se debería promover la implementación de servicios básicos para la población aledaña y la promoción de tecnologías limpias de las actividades económicas, no obstante, no se

precisa en el PM cuales serían los objetivos, indicadores y metas diseñados para esta política.

El PM del HPV, también señala información sobre las fuentes que lo afectan, y en ese sentido, identificó a los residuos sólidos y de la construcción como una fuente de contaminación, dentro y fuera del ANP.

#### **1.3.2.4.1. Opinión Ambiental emitida por el Sernanp**

En materia de evaluación de impacto ambiental, el artículo 116 del Reglamento de la Ley N° 26834 (2001), establece que el Sernanp es competente para emitir tres tipos de opiniones técnicas, por el aprovechamiento de recursos naturales o la habilitación de infraestructura, cuyo ámbito de aplicación es al interior de las ANP o en sus ZA:

- 1) Opinión de Compatibilidad: evalúa la concurrencia de la actividad, obra o proyecto con respecto a la conservación de la ANP, considerando factores como su categoría, zonificación, Plan Maestro y objetivos de creación. Cabe precisar que en las Zonas Reservadas la compatibilidad es emitida considerando exclusivamente sus objetivos de creación, ya que aún no cuenta con un PM, que delimite su zonificación.

No es necesaria la evaluación de compatibilidad cuando: (i) existe un derecho previamente adquirido dentro de la ANP, (ii) se ha consentido el derecho en el ANP, (iii) la actividad sea complementaria, considerando que la actividad principal ya cuente con la OTPV de compatibilidad, y (iv) cuando la actividad complementaria será realizada en el área destinada para la ejecución de una actividad principal.

- 2) Opinión Técnica – Aportes a los términos de referencia. Opinión no vinculante

- 3) Opinión Técnica Previa Vinculante - OTPV: Sobre el instrumento de gestión ambiental: la entidad de gobierno nacional, regional o local pueden solicitar la Opinión Técnica Previa Vinculante (en adelante, OTPV) al Sernanp, quien evalúa el contenido del Instrumento de Gestión Ambiental (en adelante, IGA) de una actividad, obra u proyecto específico y emite pronunciamiento respecto a su viabilidad ambiental.

Cabe precisar que, la evaluación realizada por el Sernanp es en función de la posible afectación de las actividades relacionadas al aprovechamiento de recursos naturales o habilitación de infraestructura al ANP, y no a la ZA en sí misma (Sernanp, Sf.).

#### **1.3.2.5. Gestión ambiental de los Pantanos de Villa por parte de Lima Metropolitana**

El 22 de abril de 1977, la MML declara a Los Pantanos de Villa, como Parque Zonal Metropolitano N° 25, el 29 de mayo de 1989 el Ministerio de Agricultura lo reconoce como zona reservada, integrándolo al sistema de áreas naturales protegidas cuyo ente rector era el INRENA (actualmente, Sernanp).

En ese contexto, la MML que contaba con el 80% de la propiedad de Los Pantanos de Villa, promulgó en el Diario Oficial el Peruano, la hoy derogada, Ordenanza N° 184-MML (1998), que tuvo por finalidad, entre otros, reconocer la importancia de Los Pantanos de Villa, crear y delimitar su Zona de Reglamentación Especial (ZRE PV), y establecer medidas para su protección, relacionadas con la regulación de sus recursos naturales y la regulación de las actividades económicas y/o proyectos que se realicen en su ZRE PV como zona de influencia.

Los mecanismos establecidos para materializar dicha protección fueron la creación de ocho unidades de ordenamiento ambiental, con sus respectivas medidas de manejo ambiental, considerando las características ambientales específicas de cada unidad; en

materia de evaluación ambiental, la precitada ordenanza estableció que las empresas que ya se ubicaban en la zona o por instalarse en el área natural deberían contar con un estudio de impacto ambiental (en adelante, EIA), cabe precisar que para el año en que se publicó la citada ordenanza, los EIA se encontraban regulados por el CONAM, conforme lo establecido en el Decreto Legislativo N° 613, y adicionalmente, estableció que para la modificación del paisaje natural de una de sus unidades de ordenamiento ambiental era necesaria la Opinión previa de la autoridad; es decir, de Prohvilla.

#### **1.3.2.5.1. La gestión ambiental de la Zona de Reglamentación Especial de Los Pantanos de Villa**

La jurisdicción de la ZRE PV, es compartida por cuatro municipalidades distritales; la Municipalidad de Santiago de Surco, la Municipalidad de Chorrillos, la Municipalidad de San Juan de Miraflores y la Municipalidad de Villa el Salvador, que, en el marco de lo establecido por la MML, optaron por solicitar la opinión ambiental emitida por PROHVILLA como uno de los requisitos necesarios para solicitar el otorgamiento de Licencias de Funcionamiento y/o edificación en la ZRE PV, a fin de asegurar el cumplimiento de las medidas de manejo ambiental, establecidas por la normativa especial de la zona. Tal es así, que la Municipalidad de Chorrillos en el año 2008 emitió la Ordenanza N° 124-MDCH<sup>1</sup>, que establece en su artículo tercero lo siguiente:

Establézcase como requisito previo y adicional para los establecimientos comerciales, industriales y/o de servicios que se encuentran ubicados dentro de la ZRE PV de los Pantanos de Villa aprobado mediante Ordenanza N° 184-MML, la opinión ambiental favorable de la Autoridad Autónoma de los Pantanos de Villa – PROHVILLA (Artículo tercero, Ordenanza N° 124-MDCH, 2007)

---

<sup>1</sup> De la verificación realizada en el Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ), a la fecha de la presente investigación, la Ordenanza N° 124-MDCH, permanecía vigente.

En el año 2014 se promulgó la Ordenanza N° 1845-MML, que derogó la Ordenanza N° 184-MML, y acuña el termino Opinión Ambiental para la evaluación técnica que realiza Prohvilla, sobre los impactos ambientales en el agua, aire, flora y fauna, generados por las actividades económicas y/o proyectos existentes o por instalarse en la ZRE PV, resultando ser un mecanismo adicional de protección de carácter no vinculante, por lo que las recomendaciones vertidas en dicho documento resultaban ser recomendaciones para las municipalidades distritales solicitantes.

En el año 2020, es derogada la Ordenanza N° 1845-MML y se publica la Ordenanza N° 2264-MML, que respecto a la opinión ambiental señala que serán emitidas a solicitud de las municipalidades distritales, y establece que, para la Unidad de Ordenamiento Ambiental (en adelante, UOA), Zona de Protección Paisajística de Borde (en adelante, ZPB), “Todo proyecto debe adecuarse al paisaje local, para lo cual, **será necesaria la opinión ambiental favorable dada por PROHVILLA**” (Artículo 19, Ordenanza N° 2264-MML, 2020) (la negrita es nuestra), cabe precisar que no indica que esta debe darse en el marco de la emisión del procedimiento administrativo para la emisión de una Licencia de Funcionamiento; sin embargo, la sexta disposición complementaria final del mismo cuerpo normativo establece que:

El otorgamiento o vigencia de las licencias de funcionamiento para todas las actividades económicas en la ZRE PV Pantanos de Villa (ZRE PV), estarán condicionados a las Opiniones Ambientales emitidas por PROHVILLA, a solicitud de requerirlo la Municipalidad Distrital correspondiente. **El incumplimiento de los compromisos ambientales será comunicado a la Municipalidad Distrital respectiva para que actúe en el marco de sus competencias** (sexta disposición complementaria final, Ordenanza N° 2264-MML, 2020) (la negrita es nuestra).

En ese contexto, la naturaleza jurídica de la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla, resulta confusa por las siguientes consideraciones:

- 1) Actualmente la opinión ambiental se solicita en el marco del procedimiento administrativo para la solicitud de una Licencia de Funcionamiento, sin embargo, el artículo 7 del TUO de la Ley N° 28976, Ley marco de Licencias de Funcionamiento, aprobada mediante Decreto Supremo N° 046-2017-PCM, vigente hasta el 03 de octubre de 2020, no considera dentro de sus requisitos, taxativamente indicados, alguno relacionado con autorizaciones u opiniones emitidas por gobiernos locales.
- 2) La ordenanza bajo la cual se promueve la aplicación de este instrumento, que tiene rango de Ley dentro de su jurisdicción, la coloca como un requisito obligatorio para una de las unidades de ordenamiento ambiental, sin embargo, para las otras siete unidades que conforman la ZRE PV, las considera como facultativa, a petición de la municipalidad distrital.
- 3) Si bien es cierto la solicitud de Opinión Ambiental se da en el marco de una petición municipal, y se puede entender como un instrumento útil, como apoyo para que las municipalidades distritales verifiquen el cumplimiento de las medidas de manejo ambiental, los administrados son los que actualmente-a través de las municipalidades- la solicitan, firman compromisos ambientales y asumen el costo que genera su emisión, que de acuerdo con el Texto Único de Servicios No Exclusivos (en adelante, TUSNE) de Prohvilla, que es de 145 soles.
- 4) Actualmente, en el marco de la Directiva N° 001-2020-MML/PROHVILLA-OFC, Directiva para establecer el procedimiento de emisión de Opiniones Ambientales, de la Oficina de Fiscalización y Control, se realiza un “seguimiento” a los compromisos ambientales suscritos; no obstante, ante el incumplimiento de dichos requisitos no existe un efecto establecido, ya que está sujeto a la voluntad de las partes; y debido a que dichos compromisos, están

relacionados a las medidas de manejo ambiental, que son de cumplimiento de las municipalidades distritales.

En dicha situación, la entidad que realiza las acciones de fiscalización y sanción es la municipalidad distrital, en su rol de Entidad de Fiscalización Ambiental (en adelante, EFA), por lo que la Opinión Ambiental *per se* no surte efectos, no crea derechos, ni genera obligaciones.

En ese contexto, es correcto señalar que la misma no es un acto administrativo, ya este se encuentra “destinado a producir efectos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta” (artículo 1, TUO de la Ley N° 27444, 2019) lo cual no ocurre con la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla. Por lo que sería posible señalar que es un acto de administración, toda vez que los mismos “(...) se orientan a la eficiencia y eficacia de los servicios y a los fines permanentes de las entidades” (artículo 7, TUO de la Ley N° 27444, 2019), lo cual para el caso de Prohvilla es la protección de la zona de influencia al humedal Pantanos de Villa.

Respecto a los actos de administración Morrón (2019) señala que, debido a que no afecta intereses de los particulares, la Ley no ha previsto recubrirlos de análogas garantías sustantivas y procesales; sin embargo, se considera que deben conformarse por cuatro aspectos exigibles: (i) Competencia del órgano emisor, (ii) Posibilidad jurídica y fáctica de su objeto, (iii) Finalidad pública, y (iv) Legalidad.

Al respecto, la Opinión ambiental, es emitida por la Autoridad Municipal de Los Pantanos de Villa (Prohvilla), competente para emitir dicho acto, toda vez que la Ordenanza N° 2264-MML, así lo estableció en su artículo 31; ahora bien, si bien es cierto, el citado cuerpo normativo no determinó su objeto, se prevé que la Opinión Ambiental es una evaluación de impacto ambiental sobre actividades económicas o

habilitación de infraestructura, dicha evaluación es posible de realizar, en el marco de una solicitud municipal, por lo cual, resulta este un requisito previo e imprescindible para su emisión.

Aunado a ello, respecto a su finalidad pública, el estatuto de Prohvilla, aprobado mediante Ordenanza N° 838-MML del 22 de setiembre de 2005, establece que Prohvilla “es un Organismo Público Descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con personería jurídica de Derecho Público y autonomía administrativa, económica y técnica, encargada de la gestión y administración de la Zona de Reglamentación Especial Pantanos de Villa” (artículo tercero, Ordenanza N° 838-MML, 2005), por lo que, siendo la finalidad pública de Prohvilla, la gestión de la ZRE PV, sustenta la emisión de una Opinión Ambiental que prevea su cuidado.

### **1.3.3. Marco legal**

La Constitución política del Perú prevé en su artículo 2, numeral 22 que toda persona tiene derecho “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” (Artículo 2, Constitución Política del Perú, 1993)

Asimismo, su artículo 67 establece que el estado determina la Política Nacional del Ambiente, y el artículo 68 establece que el estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de sus áreas naturales protegidas. Del mismo modo establece, que las municipales provinciales y distritales son los órganos de gobierno local que tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (Artículo 194, Constitución Política del Perú, 1993)

En el marco del gobierno nacional, el ministerio del ambiente “(...) desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la Política Nacional del Ambiente. Asimismo, cumple la función de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la

diversidad biológica y las áreas naturales protegidas” (Artículo 2, Decreto Legislativo N° 1013, 2008) y tiene por objetivos específicos:

- a) Asegurar el cumplimiento del mandato constitucional sobre la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas y el desarrollo sostenible de la Amazonía.
- b) Asegurar la prevención de la degradación del ambiente y de los recursos naturales y revertir los procesos negativos que los afectan (Artículo 3.2, Decreto Legislativo N° 1013, 2008).

Asimismo, el citado cuerpo normativo establece que el Sernanp es el Organismo Público adscrito al ministerio del ambiente y ente rector del Sinanpe, que de acuerdo con la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, desarrolla también la protección de las zonas de amortiguamiento que son las “áreas adyacentes a estas que por su naturaleza y ubicación requieren un tratamiento especial para garantizar la conservación del área protegida (...)” (Artículo 25, Ley N° 26834, 1997)

El Sernanp es competente para emitir opinión sobre compatibilidad y opinión técnica previa vinculante, a solicitud de la entidad de nivel nacional, regional o local, con relación a los IGA de actividades que pretenden el aprovechamiento de los recursos naturales o habilitación de infraestructura, toda vez que el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, establece que: “El Instrumento de Gestión Ambiental exigido por la legislación respectiva, sólo podrá ser aprobado por la autoridad competente si cuenta con la Opinión Técnica Previa Favorable del SERNANP” (Artículo 116.2, Decreto Supremo N° 038-2001-AG)

Al respecto, corresponde precisar que la Ley del SEIA (2001) establece que:

En caso de que los proyectos o actividades se localicen al interior de un área natural protegida o en su correspondiente zona de amortiguamiento, la Autoridad Competente debe

solicitar opinión técnica sobre los Términos de Referencia al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP” (artículo 44, Ley N° 27446, 2009)

Por su parte, con relación a la competencia de los gobiernos locales en materia ambiental, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (2003), establece que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica, y administrativa en los asuntos de su competencia. Añade la norma que, la autonomía a la que la Constitución Política del Perú (1993) refiere, radica en la facultad de las municipalidades de ejercer actos de gobierno, actos administrativos y actos de administración con sujeción al ordenamiento jurídico.

Asimismo, la precitada norma establece en su artículo 73 que el rol de las municipalidades provinciales comprende “Emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente” (Artículo 73, Ley N° 27972, 2003).

En ese sentido mediante la Ordenanza N° 2264, que deroga la Ordenanza N° 1845-MML que a su vez derogó la Ordenanza N° 184-MML, se crea la ZRE PV, de acuerdo con lo establecido por el Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA.

La figura de la ZRE PV, determinada por el Ministerio de Vivienda, fue aplicada para delimitar la zona que ejerce influencia al humedal Pantanos de Villa, que de acuerdo con la Ordenanza N° 2264- MML (2020), tiene por objetivo promover la conservación del humedal Pantanos de Villa, basado en tres objetivos: (i) Establecer el marco legal para regular los distintos usos de suelo a ser desarrollados o que se vienen desarrollando en el entorno territorial del HPV, pertenecientes a la ZRE PV, (ii) establecer mecanismos y/o medidas de protección ambiental y prevención de riesgos del HPV para ser gestionados en el referido entorno territorial, por Prohvilla, en coordinación con la MML, con las municipalidades distritales con jurisdicción en

tal territorio y con las entidades competentes del Gobierno Nacional; y (iii) promover la participación vecinal para que se desenvuelvan de manera armónica con la preservación de dicho humedal.

Aunado a ello, en lo relacionado a la evaluación del impacto ambiental de los proyectos y actividades que se desarrollen en la ZRE PV se señala que:

PROHVILLA emitirá opinión ambiental de requerirlo la Municipalidad Distrital correspondiente, en relación con las actividades y/o proyectos que se soliciten y se pretendan desarrollar en el entorno territorial al Humedal Pantanos de Villa, ubicado dentro de la ZRE PV, la misma que no comprende el Área Natural Protegida (...) (Artículo 31, Ordenanza N° 2264-MML, 2020)

Ahora bien es importante señalar que la MML, en el marco de sus facultades emitió Ordenanzas que regulan los usos de suelo dentro de la ZRE PV, como la Ordenanza N° 1044- MML, que establece la zonificación urbana aplicable dentro de la ZRE PV; la Ordenanza N° 1430-MML, que aprueba la lista de usos de suelo para cada zonificación urbana y sus sectores; asimismo, se han aprobado ordenanzas específicas por área, considerando sus características especiales, como la Ordenanza N° 1159-MML, Ordenanza que aprueba los distintos usos de suelo para el sector de Villa Baja, siendo este una sector que alberga manantiales y canales que alimentan el humedal Pantanos de Villa.

Es importante mencionar que esta ordenanza establece una subdivisión de esta área y que no cuenta con zonificación urbana, toda vez que el suelo de esta zona se encuentra identificado como pre urbano.

#### **1.3.4. Glosario de términos**

**Municipalidad Metropolitana del Lima: MML**

**Humedal Pantanos de Villa: HPV**

**Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa: RVSPV**

**CBD:** Convenio sobre Diversidad Biológica

**Humedal:** Extensiones o superficies cubiertas o saturadas de agua, bajo un régimen hídrico natural o artificial, permanente o temporal, dulce, salobre o salado, y que albergan comunidades biológicas características, que proveen servicios ecosistémicos (Estrategia Nacional de Humedales, 2015, p.10).

**Áreas Naturales Protegidas:** Son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país. (Ley N° 26834, 1997)

**Zonas de Amortiguamiento:** Son aquellas zonas adyacentes a las Áreas Naturales Protegidas del Sistema, que por su naturaleza y ubicación requieren un tratamiento especial para garantizar la conservación del área protegida. El Plan Maestro de cada área definirá la extensión que corresponda a su ZA. Las actividades que se realicen en las Zonas de Amortiguamiento no deben poner en riesgo el cumplimiento de los fines del Área Natural Protegida (Ley N° 26834, 1997).

**Zona de Reglamentación Especial- ZRE:** Área urbana y área urbanizable, con o sin construcción, que poseen características particulares de orden físico, ambiental, social o económico que son desarrolladas urbanísticamente mediante el Plan Específico para mantener o mejorar su proceso de desarrollo urbano - ambiental. Las áreas de protección se incluyen en esta zonificación (Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, 2016).

**ZRE PV:** Zona de Reglamentación Especial de Los Pantanos de Villa

**Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas - Convención RAMSAR** Tratado

intergubernamental que sirve de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos (Decreto Supremo N° 005-2013-PCM, 2013).

**Uso racional de los humedales: El mantenimiento de sus características ecológicas**, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto de desarrollo sostenible (Pulido, 2010, p.78)

**Sinanpe:** Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas

**Ley del SEIA:** Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental

### **1.3.5. Problema general**

¿Cómo impacta legalmente la opinión ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana en la protección y conservación del humedal Pantanos de Villa

### **1.3.6. Problemas específicos**

**1.3.6.1.** ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la Opinión Ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana?

**1.3.6.2.** ¿En qué medida contribuye la Opinión Ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana en la gestión ambiental de la ZRE PV?

**1.3.6.3.** ¿Cuál es el efecto del crecimiento urbano sobre el humedal Pantanos de Villa?

### **1.3.7. Objetivo General**

Determinar las implicancias legales de la Opinión Ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana en la protección y conservación del Humedal Pantanos de Villa.

### **1.3.8. Objetivos específicos**

**1.3.8.1.** Determinar la naturaleza jurídica de la opinión ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana.

**1.3.8.2.** Describir en qué medida contribuye la Opinión Ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana en la gestión ambiental de la ZRE PV.

**1.3.8.3.** Describir los efectos del crecimiento urbano sobre el humedal Pantanos de Villa.

### **1.3.9. Supuesto General**

El impacto legal de las opiniones ambientales es limitado, toda vez que la base legal de la misma no genera obligatoriedad, ni consecuencias jurídicas, lo cual afecta en la protección del humedal Pantanos de Villa.

### **1.3.10. Supuestos específicos**

La Opinión Ambiental es un acto de administración que evalúa el impacto ambiental de las actividades económicas o de construcción y/o demolición, que se pretenden desarrollarse dentro de la ZRE PV.

**1.3.10.1.** La Opinión Ambiental contribuye en la gestión ambiental de la ZRE PV, debido a que brinda un soporte técnico a las municipalidades distritales para la toma de decisiones.

**1.3.10.2.** El efecto del crecimiento urbano es negativo, toda vez que las actividades económicas que vienen con ello generan amenazas hacia el humedal Pantanos de Villa.

## CAPÍTULO II. METODOLOGÍA

### 2.1. Tipo de investigación

Para la elaboración del presente estudio se aplicará la investigación cualitativa, puesto que partiendo desde la revisión literaria de la problemática planteada se han propuesto los objetivos de la investigación el análisis de las variables de estudio, la interpretación de los datos recolectados y el análisis de los resultados (Hernández, 2014).

El diseño de la investigación será descriptivo, este diseño de estudio es especialmente útil para saber el quién, qué y dónde de los eventos. En todo enfoque cualitativo de investigación, los estudios descriptivos cualitativos comprenden una valiosa aproximación metodológica en y por sí mismos (Sandelowski, 2000).

Respecto al diseño jurídico de la investigación se aplicará la investigación jurídica evaluativa, ya que este tipo de investigación “(...) *nos permite dar un juicio de valor empírico sobre el comportamiento de un determinado hecho, caso o fenómeno, sea de índole jurisdiccional, social, económica o política de relevancia jurídica*” (Aranzamendi, 2015, 84).

### 2.2. Población y muestra (Materiales, instrumentos y métodos)

Los datos analizados en la presente investigación serán recolectados, a través de tres fuentes: (i) los funcionarios y/o servidores públicos expertos en el tema tratado, (ii) las resoluciones o sentencias publicadas que hayan resuelto controversias entorno a la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla, y finalmente, (iii) cantidad de opiniones ambientales emitidas por Prohvilla y por el Sernanp en el periodo 2015 – 2019.

La población de la primera fuente es la cantidad total de servidores y/o funcionarios públicos de Prohvilla, Sernanp y las municipalidades distritales con jurisdicción en la ZRE PV. Cabe precisar que los funcionarios y/o servidores de Prohvilla, son aquellos

que emiten la opinión ambiental a pedido de las municipalidades distritales, que son el segundo grupo de entrevistados, y finalmente, se consideró a un representante del Sernanp, toda vez que las controversias advertidas entorno a la opinión ambiental se da en el marco de un conflicto de competencias con esta institución, ya que también se encuentra facultada para emitir opiniones ambientales en la misma jurisdicción.

El tipo de muestra será no probabilística o por conveniencia, toda vez que se aplicará la técnica de recolección de datos a los servidores y/o funcionarios elegidos, por lo que se consideró a 6 servidores públicos, 3 de Prohvilla, 2 de las municipalidades distritales de la Municipalidad de Chorrillos y la Municipalidad de Villa el Salvador, respectivamente, y 1 servidor público del Sernanp.

Respecto a la muestra no probabilística o conveniencia (Otzen y Manterola, 2017) mencionan que permite seleccionar aquellos casos y/o voluntarios que sean accesibles, por razones de proximidad de los sujetos al investigador.

**Tabla 4**

**Título: Relación de expertos**

<i>Participantes</i>	<b>Nombre y Cargo</b>
<i>Participante 1</i>	Director Técnica de Prohvilla
<i>Participante 2</i>	Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica de Prohvilla
<i>Participante 3</i>	Asistente Legal de Prohvilla
<i>Participante 4</i>	Gerente de Control Urbano de la Municipalidad de Chorrillos
<i>Participante 5</i>	Gerente de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Villa el Salvador
<i>Participante 6</i>	Especialista de áreas naturales protegidas del Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa

La población de la segunda fuente información son las resoluciones o sentencias de distintas entidades, que han resuelto controversias entorno a la Opinión ambiental emitida por Prohvilla. El muestreo fue no probabilístico, toda vez que se tomaron todos los casos encontrados respecto a la problemática tratada.

**Tabla 5**

**Resoluciones y sentencias sobre la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla**

Nº	FECHA	INSTITUCIÓN	RESOLUCIÓN /SENTENCIA	RECURSO	RESULTADO
1	3 de mayo de 2013	Tribunal Constitucional	Expediente N° 00470-2013-PA/TC	Recurso de agravio constitucional	Infundado
2	04 de abril de 2012	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual	Expediente 00097-2011/CEB	Recurso de apelación	Confirma Resolución 0185-2011/CEB-INDECOPI
3	18 de agosto de 2014	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual	Expediente 000181-2013/CEB	Recurso de apelación	CONFIRMA la Resolución 0002-2014/CEB-INDECOPI

La tercera fuente de información son la cantidad de Opiniones ambientales emitida por Prohvilla y por Sernanp, ello se consideró necesario, toda vez que a partir de la información inicialmente recabada, se advirtió que ambas instituciones emitían sus opiniones en momentos diferentes; Prohvilla emite opiniones ambientales a pedido de las municipalidades distritales sobre todo tipo de actividades, y por su parte el Sernanp, emite opiniones ambientales a pedido de los ministerios, a fin de aprobar un instrumento de gestión ambiental o para el aprovechamiento de recursos naturales y/o habilitación urbana dentro de un ANP o su ZA. Es por ello, que se consideró conveniente solicitar la información a ambas entidades, información sobre la cantidad total de opiniones ambientales emitidas en el periodo 2015-2019.

### **2.3. Técnicas e instrumentos de recolección y análisis de datos**

La técnica aplicada para la recolección de datos en la presente investigación será el análisis de expertos, puesto que “esta técnica consiste en la recopilación y procesamiento de información de personas expertas vinculadas al tema de investigación” (Aranzamendi, 2015).

En ese sentido, las entrevistas permitirán conocer los criterios, posturas y vivencias de los que aplican el derecho (Aranzamendi, 2015). El tipo de entrevista aplicada será la semi estructurada, ya que presentan un grado de mayor flexibilidad, debido a que parten de preguntas planeadas, pero permite que el entrevistador dirija la conversación, de acuerdo con el nivel de conocimiento del entrevistado, de esta manera es posible obtener mejor información y conocer su postura respecto al tema planteado (Díaz, Torruco, Martínez, Varela, 2013)

La segunda técnica aplicada es el análisis de casos, donde se analizarán las controversias resueltas por entidades como el Tribunal Constitucional e INDECOPI, respecto a la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla.

Al respecto, Martínez (2006), señala que el estudio de casos es una de las formas de investigación esencial en las ciencias sociales, toda vez que permite medir y registrar la conducta de las personas involucradas en un fenómeno o problemática.

En ese sentido, el análisis de casos realizado para la presente investigación tiene por finalidad conocer las posturas de las entidades que resuelven casos entorno a la Opinión ambiental emitida por Prohvilla, y de los demandantes y/o denunciantes.

### **2.4. Procedimiento de recolección de datos**

En cuanto al procedimiento para la recolección de datos se inició identificando a los servidores o funcionarios públicos que, en el marco de sus funciones; emiten, solicitan o conocen sobre la opinión ambiental. Se procedió contactar a cada uno de

ellos, a fin de explicarles el objetivo general de la investigación y solicitarles una entrevista.

Las entrevistas fueron realizadas vía telefónica, dada la coyuntura actual por el virus Covid-19. Las entrevistas se realizaron individualmente a cada uno de los funcionarios o servidores públicos, a quienes se les brindo información inicial sobre el proyecto de investigación y el objetivo general, una vez realizado el preámbulo se procedió con las preguntas, cada entrevista duró un aproximado de 30 minutos.

Durante las entrevistas se realizaron las preguntas y se realizaron algunas precisiones de acuerdo lo conversado con el entrevistado.

La información recolectada durante la etapa de entrevistas fue trasladada en tablas, donde se realizó se diferenciaron las respuestas brindadas por los servidores de Prohvilla, los funcionarios de las municipalidades y el servidor público del Sernanp, considerando que cada uno de ellos tiene un rol distinto con relación a las variables de investigación.

Asimismo, para obtener las resoluciones o sentencias por controversias sobre la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla, se utilizó buscadores como Google Académico, Microsoft Edge y Google Chrome. De la búsqueda se obtuvieron dos resoluciones de la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, INDECOPI), y una Sentencia del Tribunal Constitucional.

Finalmente, para obtener información estadística sobre la cantidad de opiniones ambientales emitidas, tanto por Prohvilla como por el Sernanp, se solicitó a ambas entidades, mediante solicitudes de Acceso a la Información Pública, bajo el amparo

del TUO de la Ley N° 27806, la cantidad de opiniones ambientales emitidas durante el periodo 2015 – 2019.

## 2.5. Aspectos éticos

**Consentimiento informado:** los expertos que participarán en las entrevistas serán informados sobre los fines de las opiniones vertidas.

**Derechos de autor:** las ideas plasmadas en la presente investigación respetarán los derechos de autor, en el marco del Decreto Legislativo N° 822, que aprobó la Ley sobre el Derecho de Autor.

**Honestidad:** el parafraseo utilizado cumplirá con respetar la información vertida por el autor, sin realizar ningún tipo de distorsión maliciosa.

**Manual de Citas:** durante la investigación se aplicará las Normas APA, actualizada por el Centro de Recursos para el Éxito Estudiantil – CREE de la Universidad Privada del Norte.

## CAPÍTULO III. RESULTADOS

A continuación, se muestran los resultados obtenidos después de la aplicación de las entrevistas y estudios de casos.

### 3.1. Resultado de la Guía de Entrevistas

Las entrevistas se llevaron a cabo a funcionarios del Sernanp, Municipalidad de Chorrillos, Municipalidad de Villa el Salvador y de Prohvilla, en adelante se presentarán las respuestas que brindaron a las preguntas planteadas por objetivos y los comentarios al respecto.

Inicialmente se presentarán los resultados obtenidos del estudio de la variable 1: Opinión Ambiental emitida por Prohvilla, realizando una distinción de las respuestas dadas por los funcionarios de Prohvilla y los funcionarios de otras entidades (Sernanp, Municipalidad de Chorrillos y Municipalidad de Villa el Salvador).

**Objetivo General: Determinar las implicancias legales de la Opinión Ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana en la protección y conservación del Humedal Pantanos de Villa.**

**Tabla 6**

#### **Respuestas a la pregunta N° 1**

Entrevistados	¿Qué derechos u obligaciones cree usted que genera la opinión ambiental emitida por Prohvilla?
<b>Prohvilla</b>	De los tres servidores públicos entrevistados, dos de ellos respondieron consideran que la Opinión Ambiental de Prohvilla se realiza en el marco de una solicitud de Licencia de funcionamiento y genera el derecho de obtener dicha autorización.  Uno de los entrevistados señaló que la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla no genera derechos, sino que es una calificación que puede ser positiva o negativa respecto a una actividad económica realizada.

<p><b>Municipalidades distritales</b></p>	<p>Los funcionarios de las municipalidades distritales coincidieron en señalar que la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla, protege el derecho de los administrados de tener un medio ambiente sano y equilibrado, ello traducido en la protección del humedal Pantanos de Villa.</p> <p>Asimismo, respecto a las obligaciones, señalan que concientiza a los administrados sobre las medidas de manejo ambiental o parámetros que deben tener en cuenta para poder realizar una actividad económica o construir dentro de la ZRE PV de Los Pantanos de Villa.</p>
<p><b>Sernanp</b></p>	<p>Contrario a ello, el servidor del Sernanp señala que desconoce los criterios que se aplica Prohvilla para emitir una Opinión Ambiental; sin embargo, considera que la misma podría generar compromisos a los administrados.</p> <p>Aunado a ello, menciona que la Ordenanza 2264-MML establece que esta opinión se aplica en el entorno del ANP Los Pantanos de Villa; es decir dentro de la ZRE PV, área que se superpone a la ZA sobre la que el Sernanp tiene competencia y sobre la cual también emiten opiniones ambientales. Por lo que se generan dos instrumentos de evaluación ambiental para el mismo proyecto, lo cual genera confusión para las autoridades.</p>

Comentario: De las respuestas brindadas por los entrevistados se puede advertir que para los servidores públicos de Prohvilla, consideran que la emisión de una Opinión Ambiental se da en el marco del procedimiento para la emisión de una Licencia de Funcionamiento, la cual es un título habilitante para desarrollar una actividad económica. No obstante, corresponde precisar que también se solicita para realizar proyectos de edificación y/o demolición, conforme se evidencia de los resultados obtenidos.

Por su parte los funcionarios de las municipalidades relacionan las Opiniones Ambientales con la conservación de un ANP y su importancia; y, señalan que las obligaciones que genera la misma tendría relación con la concientización de los

administrados sobre las medidas de manejo ambiental o parámetros urbanos, a partir de la evaluación de ambiental que realiza Prohvilla.

Contrario a ello, el servidor público del Sernanp cuestiona la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla en la medida que la Ley N° 26834 y su Reglamento, establece que es el Sernanp, en su calidad de ente rector de las ANP, quien tiene competencia para emitir este tipo de instrumentos, y considerando que la ZA de la ANP Pantanos de Villa se superpone a la ZRE PV señala que existiría confusión entre las autoridades que solicitan estas opiniones.

**Tabla 7**

**Respuestas a la pregunta N° 2**

<b>Entrevistados</b>	<b>¿Cuáles cree usted que son los efectos por el incumplimiento de la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla?</b>
<b>Prohvilla</b>	<p>Los servidores de Prohvilla coinciden en señalar que la Opinión Ambiental acarrea en impactos ambientales hacia el humedal Los Pantanos de Villa. Del mismo modo, precisan que acciones contrarias a las establecidas en la Opinión Ambiental acarrear responsabilidades administrativas y/o penales.</p> <p>Uno de los servidores precisó que también podría advertirse responsabilidad administrativa para la autoridad local que no cumple con lo señalado en la Opinión Ambiental.</p>
<b>Municipalidades distritales</b>	<p>Los funcionarios de las municipalidades coinciden en señalar que acciones contrarias a las establecidas en una Opinión Ambiental acarrear efectos ambientales, toda vez que se vulneraría el ecosistema.</p> <p>Asimismo, uno de ellos señala que existe un efecto colateral que deviene de su incumplimiento, ya que otros ciudadanos también pueden optar por incumplir la normativa que protege al humedal Pantanos de Villa.</p>
<b>Sernanp</b>	<p>No cuenta con información respecto a los efectos del incumplimiento de la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla.</p>

Comentario: respecto a las consecuencias por no considerar las recomendaciones vertidas en la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla, se han establecido tres posturas; en primer lugar, los servidores públicos de Prohvilla señalan que podría acarrear responsabilidad administrativa y/o penal hacia los funcionarios y/o ciudadanos que realizan acciones contrarias a las señaladas en la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla; los funcionarios de la municipalidades señalan que la consecuencia por no considerar el pronunciamiento de la autoridad local es el detrimento del medio ambiente; y finalmente, el servidor del Sernanp señala que desconoce las consecuencias que devienen de dicho incumplimiento.

**Objetivo específico 1: Analizare la naturaleza jurídica de la opinión ambiental emitida por Prohvilla.**

**Tabla 8**

**Respuestas a la pregunta 3**

Entrevistados	¿Cuál cree usted que es la importancia de la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla en la toma de decisiones de las municipalidades?
<b>Prohvilla</b>	Los servidores de Prohvilla coinciden en señalar que la Opinión Ambiental de Prohvilla, es de suma importancia dado que la entidad es el órgano técnico encargado de administrar la ZRE PV, de acuerdo con sus características físicas especiales y a la Ordenanza N° 2264-MML, que regula las medidas de manejo ambiental para la zona. Cabe precisar que también se mención que, si bien la opinión no es vinculante, se debería tomar en consideración para evitar impactos ambientales al humedal.
<b>Municipalidades distritales</b>	Los funcionarios de las municipalidades señalan que la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla resulta fundamental, toda vez que brinda un soporte técnico sobre las medidas establecidas para la ZRE PV. Lo cual apoya y refuerza las decisiones de las municipalidades respecto a las actividades no permitidas o parámetros urbanos.
<b>Sernanp</b>	Se señala que puede apoyar el cumplimiento de las exigencias establecidas en la ZRE PV.

Comentario: respecto a la importancia de la Opinión Ambiental para la toma de decisiones, los servidores de Prohvilla coinciden en que es un instrumento de evaluación de impactos ambientales importante para evitar el menoscabo del ANP Pantanos de Villa, los funcionarios de las municipalidades coinciden con dicha postura y añaden que es un instrumento que apoya su toma de decisiones. Por su parte el servidor público del Sernanp señala que la Opinión Ambiental puede ser un apoyo para el cumplimiento de las exigencias en la ZRE PV.

**Tabla 9**

**Respuestas a la pregunta N° 4**

Entrevistados	De acuerdo con su experiencia ¿Cuál es el criterio aplicado por las municipalidades para solicitar una opinión ambiental a Prohvilla?
<b>Prohvilla</b>	La respuesta de los funcionarios fue diferenciada, mencionado que la Opinión ambiental se solicitaba por: (i) de acuerdo con lo regulado en la Ordenanza N° 2264-MML, (ii) actividades de alto y mediano impacto, y (iii) por razones de jurisdicción.
<b>Municipalidades distritales</b>	<p>Se precisarán los puntos relevantes de ambas respuestas, dado que los funcionarios entrevistados tienen funciones distintas.</p> <p>El funcionario de la Municipalidad de Chorrillos realiza la evaluación de las Licencias de Edificación que se emiten dentro de la ZRE PV, e indica que el criterio aplicado está enmarcado en la Ordenanza N° 2264-MML, que señala que la Opinión Ambiental se debe solicitar obligatoriamente para algunos sectores. Asimismo, menciona que sería importante mejorar el procedimiento para solicitar la Opinión Ambiental de Prohvilla, dado que actualmente el proceso se torna confuso para los administrados, ya que, después de acudir a la municipalidad distrital, deben acudir a Prohvilla, y posteriormente volver a la municipalidad distrital para realizar la solicitud, ya que de acuerdo con lo establecido en la Ordenanza N° 2264-MML, la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla es a solicitud municipal.</p> <p>El funcionario de la Municipalidad de Villa el Salvador que se encarga principalmente de la evaluación de actividades económicas y de los permisos para su funcionamiento,</p>

	señala que para solicitar una opinión ambiental se Prohvilla se toma en consideración el giro de la actividad, los impactos ambientales que puede causar, y la generación de residuos sólidos.
<b>Sernanp</b>	El servidor del Sernanp menciona que actualmente los funcionarios de las municipalidades consideran que deben solicitar la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla para los proyectos que se desarrollan en la ZRE PV y dentro de la ANP.

Comentario: Los funcionarios y servidores públicos de Prohvilla y las municipalidades distritales coinciden en que la Opinión Ambiental de Prohvilla se da en el marco de la solicitud para emitir una Licencia de Funcionamiento o edificación basando su solicitud en distintos criterios, relacionados a los impactos que puede generar la actividad, y también mencionaron que se solicitaba en el marco de lo dispuesto por la Ordenanza N° 2264-MML, en las unidades de ordenamiento ambiental en la que es obligatoria.

**Tabla 10**

**Respuestas a la pregunta N° 5**

<b>Entrevistados</b>	<b>De acuerdo con su experiencia. ¿Cuáles considera usted que podrían ser los criterios que se deben tener en cuenta para solicitar una opinión ambiental a Prohvilla?</b>
<b>Prohvilla</b>	Los servidores de Prohvilla mencionan los siguientes criterios: (i) tipo de actividad, (ii) usos de suelo, (iii) impactos ambientales, (iv) cercanía a cuerpos de agua, (v) biodiversidad, y (vi) el funcionamiento ecológico.  Cabe precisar que uno de los servidores mencionó que actualmente el procedimiento para emitir una Licencia de Funcionamiento es estandarizado, por lo que no debería estar sujeto a una opinión que puede resultar innecesaria.
<b>Municipalidades distritales</b>	No consideran que se podrían considerar otros criterios.

<b>Sernanp</b>	El servidor del Sernanp señala que, si la actividad o proyecto a desarrollarse se encuentra fuera de la ZA y de la ANP si pudieran opinar, sin embargo, existen otras entidades competentes para ello.
----------------	--

Comentario: respecto a la pregunta planteada los servidores de Prohvilla señalan que los criterios que pueden considerarse adicionalmente para solicitar una Opinión Ambiental son los relacionados a la protección del medio ambiente y biodiversidad.

Por su parte el servidor del Sernanp, señala que el criterio por el que se puede optar es delimitar su ámbito de aplicación a las áreas que se encuentran fuera de la ZA y el ANP.

**Tabla 11**

**Respuestas a la pregunta N° 6**

Entrevistados	¿Usted considera que las municipalidades distritales deberían solicitar una opinión ambiental de forma obligatoria?
<b>Prohvilla</b>	Respecto a la obligatoriedad de la Opinión Ambiental de Prohvilla, existen dos posturas de los servidores de Prohvilla, dos de ellos manifiesta que la Opinión Ambiental debe estar condicionada a la duda sobre los posibles impactos ambientales ocasionados por una actividad, y uno de ellos señala que debería ser obligatoria, toda vez que Prohvilla, es un organismo especializado respecto a las medidas de manejo ambiental dentro de la ZRE PV.
<b>Municipalidades distritales</b>	Ambos funcionarios de las municipalidades concuerdan en que si es necesario que la Opinión Ambiental de Prohvilla sea un requisito previo para emitir Licencias de Funcionamiento dentro de la ZRE PV.
<b>Sernanp</b>	El servidor del Sernanp señala que dentro de la ZA existe una autoridad competente para emitir una Opinión Ambiental, por lo que sí es fuera de esa área si fuera necesario porque existen parámetros urbanos que son necesarios cumplir.

Comentario: respecto a la pregunta planteada, los funcionarios de Prohvilla no tienen una postura en común, puesto que dos de ellos manifiestan que la solicitud para la emisión de una Opinión Ambiental debería condicionarse a que los impactos ambientales que posiblemente pudieran generarse por el desarrollo de una actividad, y uno de ellos manifiesta que las opiniones ambientales sobre los impactos ambientales dentro de la ZRE PV deberían ser obligatorias. Por su parte los funcionarios de las municipalidades, quienes de acuerdo la Ordenanza N° 2264-MML, son los que solicitan la Opinión Ambiental, indican que su solicitud si debiese ser obligatoria; es decir un requisito previo a la emisión de un título habilitante como una Licencia de funcionamiento o edificación.

Contrario a ello, el servidor del Sernanp señala que la Opinión Ambiental, podría realizarse de forma obligatoria fuera de la ZA y ANP, a fin de dar cumplimiento a los parámetros urbanos establecidos en las Ordenanzas de Planificación de la ZRE PV, emitidas por la MML en el marco de la protección de la ANP.

**Objetivo específico 2: Analizar en qué medida contribuye la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla en la gestión ambiental de la ZRE PV.**

**Tabla 12**

**Respuestas a la pregunta N° 7**

Entrevistados	¿Usted considera que la Opinión Ambiental es un instrumento de evaluación ambiental importante para la conservación del humedal Pantanos de Villa? Explicar su importancia y finalidad.
<b>Prohvilla</b>	Los servidores de Prohvilla concuerdan en señalar que es un instrumento de evaluación importante debido a que se tienen profesionales técnicos competentes; asimismo, dos de los servidores señala que deberían su aplicación debería estar condicionada a criterios de usos de suelo de cada zona.

Entrevistados	¿Usted considera que la Opinión Ambiental es un instrumento de evaluación ambiental importante para la conservación del humedal Pantanos de Villa? Explicar su importancia y finalidad.
	Por otro lado, uno de ellos mencionada, que resulta importante que la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla, evalúe todas actividades menores, las cuales no cuentan con un IGA aprobado, toda vez que estas también pueden generar impactos ambientales.
<b>Municipalidades distritales</b>	Los funcionarios de las municipalidades concuerdan en señalar que es importante la Opinión Ambiental de Prohvilla, toda vez que, mediante un pronunciamiento de un organismo técnico se refuerzan las decisiones de las municipalidades.
<b>Sernanp</b>	El servidor del Sernanp responde negativamente, debido a que ya existe una entidad competente que emite opinión ambiental con criterios técnicos establecidos.

Comentario: respecto a la importancia de la evaluación que realiza Prohvilla, a través de la Opinión Ambiental, tanto los servidores de Prohvilla como los funcionarios de las municipalidades distritales señalan que es de suma importancia, debido a que como entidad especializada su pronunciamiento brinda mayor soporte a las decisiones que toman en el marco de sus competencias. Sin embargo, el servidor del Sernanp expresa negativamente, debido a que señala un conflicto de competencias para emitir este tipo de evaluaciones.

**Tabla 13**

**Respuestas a la pregunta N° 8**

Entrevistados	¿Usted considera que dentro de la ZRE PV se cumplen las recomendaciones dadas por la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla? ¿Por qué?
<b>Prohvilla</b>	Los tres servidores de Prohvilla concuerdan en que no, debido a que existen empresas que no cuentan con la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla, así como empresas que realizan acciones que vulneran el ecosistema y producen impactos ambientales negativos al humedal Los Pantanos de Villa.

Entrevistados	¿Usted considera que dentro de la ZRE PV se cumplen las recomendaciones dadas por la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla? ¿Por qué?
<b>Municipalidades distritales</b>	Los funcionarios de las municipalidades tuvieron respuestas contrarias; uno de ellos señaló que existe un aumento en el cumplimiento de la Opinión Ambiental, aunque admitió que existen construcciones que no cumplen los parámetros urbanos. Sin embargo, el segundo funcionario se manifiesta negativamente, debido a que existen empresas que desarrollan actividades, previa a la emisión de las ordenanzas de usos de suelo, y por tanto realizan actividades contrarias al objetivo de conservación del humedal Pantanos de Villa.
<b>Sernanp</b>	Señala que desconoce si ello se viene dando.

Comentario: respecto al cumplimiento de las recomendaciones vertidas en la Opinión Ambiental que emite Prohvilla, tanto el personal de esta institución como los funcionarios de las municipalidades distritales coinciden en que existen empresas que realizan acciones contrarias que contravienen las medidas de manejo ambiental establecidas para la ZRE PV, asimismo, se señala que existen empresas que no cuentan con la Opinión Ambiental de Prohvilla o que cuentan con autorización previa a la emisión de las ordenanzas de usos de suelo, por lo que gozan de derechos adquiridos, a pesar de realizar actividades contrarias a los objetivos de conservación del humedal Pantanos de Villa.

**Del mismo modo, a continuación, se presentan los resultados obtenidos sobre la variable 2: Conservación del humedal Pantanos de Villa.**

**Objetivo específico 3: Describir los efectos del crecimiento urbano sobre el humedal Pantanos de Villa.**

**Tabla 14**

**Respuestas a la pregunta N° 9**

Entrevistados	¿Considera usted que la conservación del humedal Pantanos de Villa se encuentra en riesgo? ¿qué recomendaría usted para que dicha situación mejore?
<b>Prohvilla</b>	Los tres servidores de Prohvilla concuerdan en que efectivamente, la protección del humedal se encuentra en riesgo, y señalan como causa el crecimiento urbano y las actividades económicas que se generan en la zona adyacente al humedal, asimismo, señalan que deberían reforzarse las acciones de fiscalización y sanción por parte de las autoridades competentes y la educación ambiental.
<b>Municipalidades distritales</b>	De las dos funcionarias entrevistadas, una de ellas señaló que debido a que la jurisdicción de Villa el Salvador se encuentra en una zona lejana al humedal, no podría indicar si se encuentra en riesgo. Respecto a la funcionaria de la Municipalidad de Chorrillos, señaló que efectivamente el área se encuentra amenazada y prueba de ello es la reducción del humedal, por lo que señala que resulta necesario que se otorguen competencias a las entidades competentes para mejorar su actuación dentro de la zona.
<b>Sernanp</b>	El servidor del Sernanp señala que efectivamente el área se encuentra en riesgo, y señala que las autoridades locales deberían articular sus proyectos hacia la conservación del sitio.

Comentario: los servidores y funcionarios públicos responden afirmativamente a esta pregunta y detallan los impactos que se pueden sobre el humedal, como la reducción del mismo; respecto a las causas, señalan que el crecimiento urbano y las actividades económicas desarrolladas en el entorno a este ecosistema, sobre los

mecanismos para mitigar dichas acciones precisan que se debería reforzar la fiscalización por parte de los distritos, y la ejecución de proyectos que tenga como fin la conservación del humedal Pantanos de Villa.

**Tabla 15**

**Respuestas a la pregunta N° 10**

Entrevistados	¿Usted considera que la planificación urbana actual coadyuva a la conservación y valoración del ANP?
<b>Prohvilla</b>	Los servidores de Prohvilla señalan que la planificación urbana se debe actualizar y que las municipalidades deberían vigilar su cumplimiento.
<b>Municipalidades distritales</b>	Los funcionarios señalaron que aún existe una problemática relacionada con las acciones que desarrollan las personas o empresas que desarrollan actividades no permitidas, y, por otro lado, precisan que la planificación urbana ha mejorado debido a que la normativa actual considera mayor espacio sobre el cual la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla es obligatoria.
<b>Sernanp</b>	El servidor del Sernap señala que no, debido a que la ZA no es estable por las construcciones y actividades antrópicas generan impactos sobre el humedal.

Comentario: los servidores y funcionarios de las entidades entrevistadas señalan que la planificación urbana del área que rodea el humedal Los Pantanos de Villa se debe actualizar, considerando las actividades que no son compatibles, y que operan basadas en derechos adquiridos. Por su parte el servidor del Sernap precisa que la ZA no es estable, y que las actividades humanas generan impactos ambientales sobre el humedal.

**Tabla 16**

**Respuestas a la pregunta N° 11**

Entrevistados	¿De qué forma el humedal Pantanos de Villa se ha visto afectado por las actividades económicas que se realizan en la ZRE PV?
<b>Prohvilla</b>	Los servidores de Prohvilla señalan que la afectación es negativa, toda vez que las empresas que se encuentran a los alrededores realizan actividades económicas sin contar con las medidas de manejo ambiental adecuadas para la zona, asimismo, se señala que ello no solo trae impactos hacia el humedal sino también hacia la salud de las personas.
<b>Municipalidades distritales</b>	Las funcionarias de las municipalidades se pronuncian afirmativamente, debido a que existen empresas con derechos adquiridos en la zona, lo que les permite seguir operando, y, por otro lado, las empresas informales que también se han posicionado en la ZRE PV. Asimismo, una de ellas precisa, que existen empresas, que a pesar de haber sido multadas continúan construyendo, sin considerar los parámetros urbanos.
<b>Sernanp</b>	El servidor del Sernanp señala que la afectación se da al ecosistema por el arrojamiento de residuos sólidos, pesca ilegal por personas no autorizadas y turismo desordenado.

Comentario: los servidores y funcionarios públicos coinciden en que existe un impacto sobre el humedal a razón de la actividad realizada por las empresas que se ubican en su entorno, lo cual también afecta a la salud de las personas.

**3.2. Resultado sobre estudio de casos**

De acuerdo con lo señalado en las limitaciones de la investigación, no se encontraron casos publicados que trate respecto a la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla. Sin embargo, los casos presentados guardan gran relevancia con lo estudiado, puesto que el Tribunal Constitucional analiza la competencia de Prohvilla para emitir opiniones ambientales, pero lamentablemente no evalúa su naturaleza jurídica.

De mismo modo el INDECOPI, realiza una evaluación sobre la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla como un requisito para solicitar Licencias de Funcionamiento en la jurisdicción del distrito de Chorrillos.

En ese sentido, se presenta el análisis de los casos antes mencionados:

**Tabla 17**

**Análisis de caso N° 1**

<b>DATOS GENERALES DEL CASO: Expediente N° 00470-2013-PA/TC</b>			
Recurso de agravio constitucional	Recurrentes	Demandados	Infundado
	María del Carmen Gloria Reategui Rosello de Navarro y otros	Colegio San Jorge de Miraflores S.C.R.L., Marko Construcciones S.A.C., Franco Fernández Santa María	
<b>ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL</b>			
Hechos Relevantes:	Fundamentos del demandante	Fundamentos de los demandados	Fallo
La empresa Marko Construcciones S.A.C. venía realizando la construcción del Colegio San Jorge en el distrito de Chorrillos.	Los demandantes señalan que el proyecto viola su derecho a un medio ambiente sano y adecuado. Asimismo, que se ubica en la ZA del ANP Pantanos de Villa, por lo que se debería contar con el pronunciamiento del Sernanp, en su calidad de ente rector de las áreas naturales protegidas y su competencia sobre sus zonas de amortiguamiento. Que la licencia de edificación emitida por la Municipalidad de Chorrillos fue obtenida de	Los demandados alegan que se tramitaron válidamente la Licencia de Obra emitida por la Municipalidad de Chorrillos, y la Opinión Ambiental favorable de Prohvilla al estudio de impacto ambiental semidetallado. Asimismo, señalan que la ubicación donde se ejecuta el proyecto cuenta con un entorno urbano que cuenta con todo tipo de servicios, cientos de casas, centros de esparcimiento, colegios y un flujo de vehículos acorde a la situación. Del mismo modo, señalan que no tenían conocimiento de la necesidad de solicitar una opinión ambiental al Sernanp, sin	Se decidió declarar Infundada la demanda, toda vez que el Sernanp como entidad competente concluyó que la actividad no genera un impacto ambiental negativo directo al Área Natural Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa.

	forma irregular debido a que solo cuenta con la Opinión Ambiental de Prohvilla, la cual no es una entidad competente para brinda dicha autorización.	embargo, esta fue tramitada, con resultado favorable.	
<b>CONCLUSIONES:</b>			
<p>El TC expresó que, si bien es cierto, el Sernanp es competente para emitir opiniones técnicas en la ZA, ello no excluye o limita la competencia de Prohvilla para emitir opinión técnica sobre las certificaciones ambientales, lo cual no significa que se esté adjudicando la función de aprobarlas.</p> <p>Estando a ello, el Tribunal constitucional, resolvió declarar infundada la demanda, por cuanto se demostró que no se vulneró el derecho a un medio ambiente sano, toda vez que la empresa solicitó opinión del Sernanp y la misma resultó favorable.</p>			

**Tabla 18**

**Análisis de caso N° 2**

<b>DATOS GENERALES DEL CASO</b>			
Denuncia	Denunciante	Denunciado	Resultado
	Frigorífico Jo S. A. C	Municipalidad Distrital de Chorrillos	Fundado
<b>ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL</b>			
Hechos Relevantes:	Fundamentos del demandante	Fundamentos de los demandados	Fallo
La empresa Frigorífico Jo S.A.C. fue multada por la Municipalidad de Chorrillos, debido a que no actualizó su Licencia de Funcionamiento, conforme lo señalado en la Ordenanza N° 118-MDCH.	La empresa Frigorífico Jo S.A.C. denuncia a la Municipalidad de Chorrillos por desconocer la Licencia de Funcionamiento que la empresa ostentaba desde el año 1999,	La Municipalidad de Chorrillos señala que la Ordenanza N° 118-MDCH, se promulgaron en concordancia con la Ordenanza N° 184-MML de la Municipalidad de Lima, la cual aprobó la ZRE PV de Los Pantanos de Villa e implementó el requisito de	Se confirma la Resolución N° 185-2011/CEB-INDECOPI del 22 de septiembre de 2011, que declara barrera burocrática ilegal el desconocimiento de la Licencia de Funcionamiento Otorgada por la Municipalidad de Chorrillos y materializada

	asimismo, señala que se le está imponiendo barreras burocráticas ilegales y carentes de razonabilidad.	contar con la opinión favorable de Prohvilla para la emisión de un certificado de Licencia de Funcionamiento.	en la Resolución de Sanción 24977.
--	--	---	------------------------------------

**CONCLUSIONES:**

El presente caso evidencia que las Municipalidad de Chorrillos, emitió una Ordenanza con la finalidad de dar cumplimiento a lo señalado por la Ordenanza de la Municipalidad Metropolitana de Lima respecto a la necesidad de que aquellos proyectos o actividades que se desarrollen dentro de la ZRE PV de Los Pantanos de Villa cuente con una Opinión Ambiental emitida por la Autoridad Local, para lo cual solicitó que todas las empresas realizaran la “actualización” de su Licencia de Funcionamiento. Sin embargo, no se consideró la normativa vigente que señala que los actos administrativos son permanentes a menos que se solicite su temporalidad.

**Tabla 19**

**Análisis de caso N° 3**

<b>DATOS GENERALES DEL CASO</b>			
Denuncia	Recurrentes	Denunciado	Fundado
	Chasqui Distribuciones S.A.C.	Municipalidad Distrital de Chorrillos	Confirma la Resolución N° 0002-2014/CEB-INDECOPI del 10 de enero de 2014
<b>ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL</b>			
Hechos Relevantes:	Fundamentos del demandante	Fundamentos de los demandados	Fallo
La Municipalidad de Chorrillos solicitó a la empresa Chasqui Distribuciones S.A.C que presente la opinión favorable emitida por Prohvilla para la solicitud de	La empresa Chasqui Distribuciones S.A.C. señaló que la exigencia realizada por la Municipalidad de Chorrillos constituye una barrera burocrática ilegal por contravenir lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Marco de	La Municipalidad de Chorrillos señala que la Ordenanza N° 124-MDCH que establece como requisito previo la Opinión Ambiental de Prohvilla para la emisión de Licencias de Funcionamiento es concordante con la Ordenanza N° 184-MML que	De acuerdo con el Decreto Supremo N° 006-2013-PCM, que aprueba la relación de autorizaciones sectoriales de las Entidades del Poder Ejecutivo, que deben ser exigidas como requisito previo para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento, de

Licencia de Funcionamiento.	Licencia de Funcionamiento, Ley N° 28976, publicada el 04 de febrero de 2007, vigente hasta el 20 de abril de 2017.	limita el otorgamiento de autorización en las zonas aledañas a los Pantanos de Villa, debido a que esta es un área protegida que alberga gran cantidad de biodiversidad. Por lo que, al encontrarse el local de la empresa denunciante dentro de la ZRE PV, deberá cumplir con dicho requisito.	acuerdo con el artículo 7 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, publicada el 04 de febrero de 2007, vigente hasta el 20 de abril de 2017, no considera la Opinión Ambiental de Prohvilla dentro del listado por lo que corresponde declarar dicha exigencia como una barrera burocrática ilegal.
-----------------------------	---	---	---

**CONCLUSIONES:**

La Municipalidad de Chorrillos fue cuestionada por solicitar la Opinión Ambiental favorable de Prohvilla para la emisión de Licencias de Funcionamiento, desconociendo la normativa vigente en materia de Licencias de Funcionamiento, por lo cual el Tribunal de INDECOPI, confirmó la Resolución que declara dicha exigencia como una barrera burocrática ilegal.

**3.3. Análisis de las opiniones ambientales emitidas por Sernanp y por Prohvilla**

A través de solicitudes de Acceso a la Información Pública, se solicitó a Prohvilla y al Sernanp la cantidad de opiniones ambientales emitidas desde el año 2015-2019.

Encontrándose los siguientes resultados:

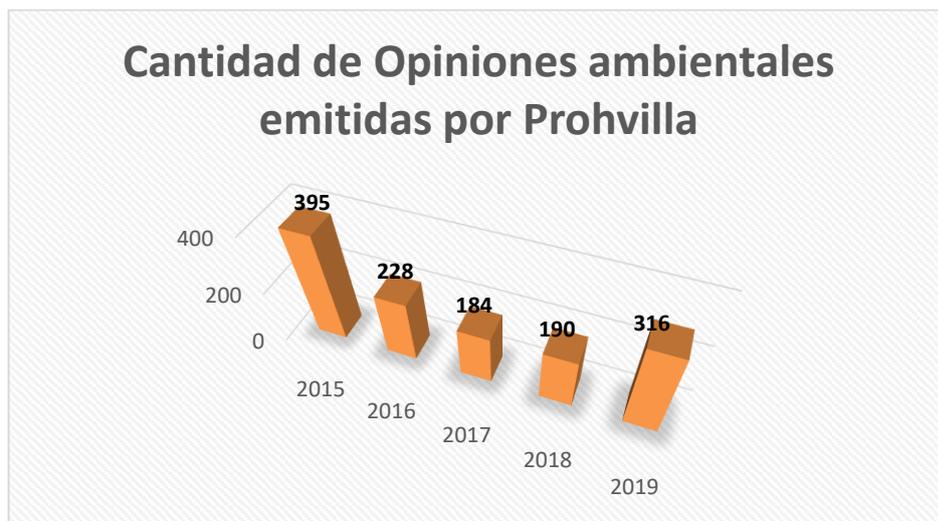


Figura 1: Opiniones ambientales emitidas por Prohvilla durante el periodo 2015-2019

Fuente: Prohvilla

Elaboración: propia

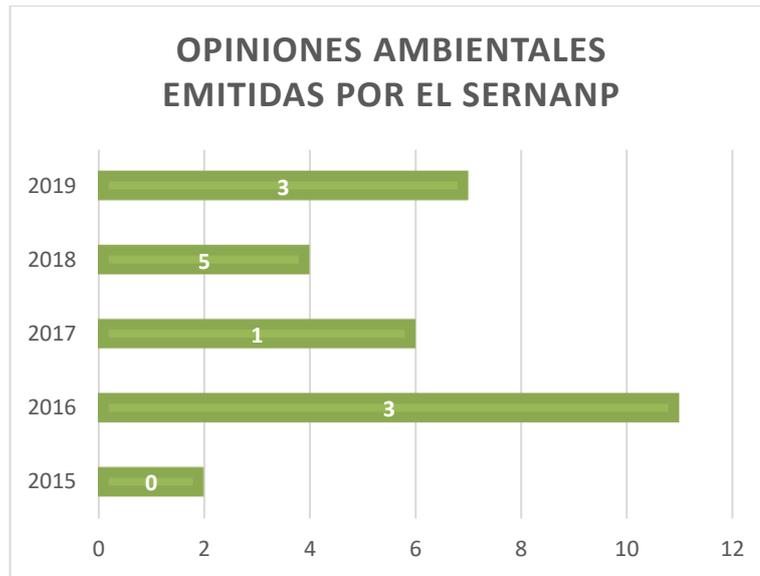


Figura 2: Opiniones ambientales emitidas por el Sernanp durante el periodo 2015-2019

Fuente: Carta N° 0127 - 2020-SERNANP-AIP

Elaboración: propia

En ese sentido, conforme se observa de los gráficos, el Sernanp en los últimos 5 años ha emitido 12 opiniones técnicas vinculantes sobre las actividades que se desarrollan en la ZA de los Pantanos de Villa, las más recurrentes son para la instalación de antenas de radio o telefonía, la instalación de servicios básicos y la construcción de infraestructura (colegios).

Por su parte, Prohvilla ha emitido en los últimos 5 años 1313 opiniones ambientales por actividades económicas desarrolladas en la ZRE PV, lamentablemente no se tiene el detalle de estas.

## **CAPÍTULO IV. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES**

### **4.1. Limitaciones**

Las limitaciones del presente estudio radican en la escasa información relacionada a los instrumentos de evaluación ambiental aplicados en las zonas de amortiguamiento de las áreas naturales protegidas, asimismo, así como su impacto en la conservación de estos ecosistemas.

Asimismo, corresponde indicar que, si bien es cierto, se han encontrado investigaciones que postulan la falta de control urbano o el incremento poblacional como una problemática que afecta o impacta a las áreas naturales protegidas, no se encontraron tesis donde dichas amenazas sean cuantificadas, de acuerdo con estadísticas que permitan cuantificar el crecimiento poblacional en las zonas de amortiguamiento y, por lo tanto, determinar la presión urbana existente sobre estas áreas.

A lo anteriormente descrito, es posible agregar que no se han encontrado estudios sobre las características propias, gestión ambiental u otros factores de las zonas de amortiguamiento, toda vez que estas están directamente relacionadas a su razón de existir, que son las ANP, por lo que generalmente los estudios se avocan a nombrarlas parte de las ANP, pero no a estudiarlas a profundidad.

Sumado a ello, es que las Zonas de Reglamentación Especial donde se aplican las Opiniones ambientales que realiza Prohvilla, no solo protegen recursos naturales, también pueden ser aplicadas para proteger lugares turísticos o culturales, ya que son una figura que busca proteger un área con características específicas de origen físico, ambiental, social o económico para mejorar su desarrollo urbano.

### **4.2. Discusión**

La discusión de la presente investigación se realizará considerando los antecedentes encontrados y los resultados obtenidos, de acuerdo con cada objetivo.

**Objetivo general:** Determinar las implicancias legales de la Opinión Ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana en la protección y conservación del Humedal Pantanos de Villa.

A la luz de los resultados obtenidos, y después de realizar una revisión sistemática sobre la normativa aplicable, y los casos entorno a la opinión ambiental, se evidencia que los impactos legales de la opinión ambiental son limitados, ya que el marco normativo aplicable solo establece su obligatoriedad para una de la unidades de ordenamiento ambiental; asimismo, se advierte, que la falta de observancia no genera consecuencias jurídicas para los funcionarios públicos que autorizan la ejecución de actividades dentro de la ZRE PV.

En ese sentido, de acuerdo con Salazar (2010), la falta de gestión técnica, ambiental, administrativa y legal contribuye a la presencia de amenazas que menoscaban las áreas de protección ecológica. Ello en el caso del HPV, se evidencia, ya que a pesar de tenerse sendos estudios que advierten sobre los impactos que producen las actividades antrópicas a los humedales, aún no se cuenta con un mecanismo de prevención de impactos ambientales efectivo.

Conforme se evidencia del análisis realizado para la pregunta N° 1, de la entrevista realizada a los funcionarios públicos de las municipalidades distritales, la opinión ambiental tienen un efecto disuasivo y concientizador sobre los administrados que ejecutan dichas actividades, ya que, aunque la Opinión Ambiental es un instrumento que vincula solo a entidades de la administración pública, dentro del procedimiento para su emisión se pone en conocimiento del administrado que se encuentra bajo una evaluación de carácter ambiental por parte de Prohvilla.

Finalmente, conforme se evidencia de la pregunta N° 2 de la entrevista realizada, los efectos por el incumplimiento de las opiniones ambiental devienen en el detrimento del medio ambiente y no se prevé un protocolo de acción claro, ni acciones de seguimiento

concretas debido a su naturaleza jurídica como acto de administración que, “(...) retiene sus efectos exclusivamente en el ámbito de la Administración Pública” (Morrón, 2019, p.251).

**Objetivo específico N° 1: Determinar la naturaleza jurídica de la opinión ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana.**

La Opinión Ambiental es un acto de administración, que evalúa el impacto de las actividades económicas o de construcción y/o demolición, que se desarrollan o pretenden desarrollarse dentro de la ZRE PV.

Al respecto, el artículo 7.1 del TUO de la LPAG, establece que los actos de administración se orientan a la eficiencia y eficacia de los fines permanentes de las entidades; lo cual, en el caso de Prohvilla, es la administración, protección, preservación, desarrollo y control ambiental de la ZRE PV, de conformidad con lo señalado en su estatuto, aprobado por Ordenanza N° 838-MML.

Estando a ello, su emisión constituye un informe preparatorio de la voluntad administrativa (Huapaya, 2018) que no es susceptible de ser impugnado, toda vez que el contenido de un informe no vinculante, entre otros actos de administración, no podrían constituir interés legítimo o derecho de sentirse afectado (Morrón, 2019)

En ese sentido, conforme lo señalan los expertos en la pregunta N° 3, la Opinión Ambiental es un instrumento de evaluación ambiental emitido por un organismo técnico para brindar un mejor soporte en las decisiones que se emiten en las municipalidades, en el marco de una solicitud de una Licencia de Funcionamiento o edificación, las cuales son actos administrativos.

Asimismo, de la pregunta N° 4 de las entrevistas, se desprende que la Opinión Ambiental se solicita bajo ciertos criterios, por ejemplo: la obligatoriedad establecida en la Ordenanza N° 2264-MML, respecto a la ZPB, el giro de la actividad, los impactos ambientales que pudiese causar, y la generación de residuos sólidos.

Finalmente, se advierte una errónea interpretación normativa por parte de las municipalidades distritales, ya que conforme se evidencia del estudio de casos Chasqui Distribuciones S.A.C. contra la Municipalidad Distrital de Chorrillos en el INDECOPI, las municipalidades distritales optaron por introducir la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla, sobre el procedimiento administrativo para la emisión de Licencias de Funcionamiento, que cuentan con requisitos previos establecidos taxativamente, lo cual es contrario al ordenamiento jurídico.

**Objetivo específico N° 2: Analizar en qué medida aporta la opinión ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana a la gestión ambiental de la ZRE PV.**

La Opinión Ambiental contribuye en la gestión ambiental de la ZRE PV, debido a que brinda un soporte técnico a las municipalidades distritales para la toma de decisiones.

Conforme lo señala León (2019) las municipalidades distritales solicitan la opinión Ambiental de Prohvilla, respecto de la ejecución de una obra o actividad económica dentro de la ZRE PV, ello en el marco de un procedimiento administrativo para obtener una licencia de funcionamiento. Ahora bien, de los resultados obtenidos en la pregunta N° 7 de la entrevista realizada, se puede evidenciar, de que a pesar de que este informe técnico no sea vinculante, los servidores de Prohvilla y los funcionarios de las municipalidades coinciden en su importancia para el cuidado y la conservación del área natural protegida; contrario a ello el servidor del Sernanp, señala que la opinión ambiental no es un instrumento importante para la conservación del humedal.

Sobre este punto se hace necesario señalar que los alcances que tienen las opiniones ambientales de cada institución, ya que si bien es cierto existe superposición de la ZRE PV y la ZA del Sernanp, sus instrumentos plantean diferencias importantes; en primer lugar la OTPV emitida por el Sernanp, la solicitan los sectores competentes, para la ejecución de dos

actividades principales en la ZA, el aprovechamiento de recursos naturales y otro la habilitación infraestructura, en el marco de la Ley del SEIA.

En el estudio de casos, donde no se solicitó la opinión del Sernanp para la construcción del colegio San Jorge, siendo que, de ser obligatoria para ese caso, quien debió solicitarla fue el sector que aprobó el estudio de impacto ambiental semi detallado que presentó la empresa; sin embargo, dado que una Licencia de edificación es una autorización brindada por las municipalidades distritales, la municipalidad optó por solicitar la opinión ambiental de Prohvilla.

Ahora bien, considerando que la evaluación de impacto ambiental, materializada a través de opiniones técnicas, tiene por finalidad identificar y posteriormente mitigar impactos ambientales, y que la problemática de la ZRE PV es la expansión urbana y la realización de actividades económicas que no siguen las obligaciones ambientales, lo cual genera impactos significativos, se hace necesario evaluar como se viene dando en la práctica dicha evaluación.

En ese sentido, y a la luz de los resultados, es evidente que este mecanismo no está resultando efectivo, ya que el Sernanp en cinco años ha emitido 12 opiniones técnicas, lo cual se debe a que la Opinión Ambiental del Sernanp se emite para el aprovechamiento de recursos naturales o la habilitación de infraestructura nueva, lo cual considerando la ZA del HPV, que es un área ya urbanizada, y donde debido a la incremento de la población casi no existen áreas con flora nativa del humedal, no resulta ilógico que a lo largo de cinco años, se hayan emitido 12 opiniones ambientales por parte del Sernanp.

Por su parte, la Opinión de Prohvilla, tienen como finalidad evaluar los impactos ambientales causados por una actividad a los componentes ambientales (agua, aire, flora, fauna, suelo) de toda la ZRE PV, lo cual conforme a lo señalado líneas arriba es considerando importante para los funcionarios de las municipalidades.

Finalmente, corresponde indicar que la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla constituye una suerte de forma de asegurar que la planificación urbana y medidas de manejo ambiental destinada solo a la ZRE PV se cumpla, ya que como indican los funcionarios de las municipalidades brinda un mejor soporte técnico sobre sus decisiones.

**Objetivo específico N° 3: Describir los efectos del crecimiento urbano sobre el humedal Pantanos de Villa**

El efecto del crecimiento urbano es negativo, toda vez que las actividades económicas que traen consigo generan amenazas hacia el humedal Pantanos de Villa.

El HPV se encuentra dentro de un casco urbano, por lo que, de acuerdo con lo estudiado por Núñez (2016) se debería considerar esta característica para diseñar un plan de ordenamiento territorial que armonice el crecimiento urbano y la protección ambiental, concordante con esta idea, Montenegro (2013) añade la importancia de la participación ciudadana de la comunidad en el seguimiento y control de estos planes.

Para el HPV, conforme se desprende de las respuestas a la pregunta N° 9, los funcionarios y/o servidores de las tres entidades entrevistadas concuerdan en que el HPV, se encuentra en riesgo, debido a que se han observado una reducción de este, y postulan que ello se debe al crecimiento urbano y la realización de actividades económicas no compatibles en su entorno, asimismo, se precisa que las zonas aledañas son áreas vulnerables, debido a que debido a las características de suelo, y al relleno de los mismos, a través de residuos de construcción, resultan inestables y riesgosos para la vida de las personas.

Cabe precisar que, en lo relacionado al control de la planificación urbana, uno de los funcionarios de las municipalidades distritales menciona que Prohvilla, debería tener competencia sancionadora frente a hechos que afecten la ZRE PV. Al respecto, corresponde indicar que la potestad sancionadora respecto a las acciones que se realizan en la ZRE PV le

corresponde a cada distrito, por lo que, si Prohvilla tuviera esta competencia, existiría una duplicidad de funciones sobre los mismos hechos y bajo las mismas causales.

Del mismo modo, de las respuestas a la pregunta N° 10 se desprenden distintas problemáticas identificadas por los servidores y/o funcionarios públicos, que mencionan la falta de aplicación de las medidas de manejo ambiental, la disposición de residuos sólidos, pesca ilegal, turismo desordenado, construcciones ilegales, y actividades instaladas de manera informal en la ZRE PV.

### **4.3. Implicancias**

#### **4.3.1. Implicancias teóricas**

La presente investigación aporta al conocimiento que se tiene respecto a los mecanismos de evaluación ambiental aplicados en el entorno de las áreas naturales protegidas, basada en un análisis de la realidad sobre lo señalado en la normativa. Asimismo, la investigación brinda la oportunidad de conocer a mayor detalle la actuación de los servidores públicos que protegen las áreas naturales protegidas, lo cual permite ahondar en la forma en que se ejecutan las políticas públicas.

#### **4.3.2. Implicancias prácticas**

La opinión ambiental emitida por Prohvilla, ha sido cuestionada sin éxito en el Tribunal Constitucional, y ha sido considerada como una barrera burocrática por INDECOPI.

Considero que el conocer la claridad su naturaleza jurídica, su aplicación, y sus efectos genera en los servidores públicos, y los ciudadanos una mejora en la práctica de este mecanismo aprobado por la MML para proteger el entorno de influencia del humedal pantanos de Villa que se ve amenazado por las actividades que desarrolla el hombre.

### **4.4. Conclusiones**

Primera. - En este estudio, se determinó que las implicancias legales de la Opinión Ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana son

limitadas, debido a que su observancia no resulta obligatoria, ni produce consecuencias jurídicas, asimismo, conforme se advierte de marco normativo, su solicitud resulta facultativa; en ese sentido, no resulta ser un mecanismo de evaluación ambiental eficaz para contribuir en la protección y conservación del Humedal Pantanos de Villa.

Segunda. - En este estudio se determinó que la naturaleza jurídica de la opinión ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana es de acto de administración, toda vez que, si bien es cierto, son emitidos por un órgano competente para tal fin, debido a sus objetivos de creación, sus efectos se retienen dentro de la administración pública y no afectan los derechos o generan obligaciones a los particulares.

Tercera. - El presente estudio evidenció que la Opinión Ambiental, contribuye en la gestión ambiental realizada por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana, debido a que brinda un soporte técnico para la toma de decisiones de los funcionarios públicos que autorizan el funcionamiento de actividades económicas o la habilitación de infraestructura.

Cuarta. - El presente estudio evidenció que el crecimiento urbano resulta ser una problemática que afecta negativamente al Humedal Pantanos de Villa, toda vez que los servidores públicos con competencia dentro de la ZRE PV, señalan que existen empresas que desarrollan sus actividades económicas y/o construcciones sin respetar las medidas de manejo ambiental (obligaciones) consideradas para la ZRE PV, lo cual genera impactos ambientales negativos.

#### **4.5. Recomendaciones**

Primera. – Se recomienda considerar que la Opinión Ambiental, es un mecanismo que tiene por finalidad generar un crecimiento urbano armonioso con el medio ambiente, ello a través del cumplimiento de las normativas creadas para tal fin, como lo son las ordenanzas de planificación urbana emitidas por la Municipalidad Metropolitana de Lima, y la Ordenanza N° 2264-MML, que establece las medidas de manejo ambiental dentro de la ZRE PV; por lo

que, al ser la Opinión Ambiental, un acto de administración que no genera efectos legales sobre los funcionarios, no permite que se materialice su objetivo principal.

Segunda. – Se recomienda la evaluación de su naturaleza jurídica, con la finalidad de que resulte ser un instrumento de evaluación ambiental que permita por sí mismo, generar obligaciones exigibles a los funcionarios públicos, y realizar el adecuado seguimiento para contribuir a la protección del humedal Pantanos de Villa.

Tercera. - En relación con el crecimiento urbano que afecta al Humedal Pantanos de Villa, se recomienda el trabajo articulado entre las autoridades con competencia en materia ambiental y la sociedad civil, a fin de no continuar afectando el humedal Pantanos de Villa.

## REFERENCIAS

- Alayza Valenzuela, A. J. (2019). Modelo estratégico de las construcciones de viviendas informales en pro al medio ambiente en los humedales de villa. Recuperado de: <http://repositorio.unfv.edu.pe/handle/UNFV/3979>
- Amstein Desplanque, S. (2016). Los humedales y su protección jurídica en Chile. Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/137833/Los-humedales-y-su-protecci%C3%B3n-jur%C3%ADdica-en-Chile.pdf>
- Aponte, H. (2017). *Humedales de la Costa Central del Perú: Un diagnóstico de los humedales Santa Rosa, Laguna El Paraiso y la Albufera de Medio Mundo*. Ubicación: CooperAcción
- Arauz-Beita, I., Brunca, S. R., & Arias-Navarro, A. (2016). *Corredores biológicos como potenciadores del desarrollo local: Estudio de caso del corredor biológico Alexander Skutch Biological Corridors as Enhancers of Local Development: Case Study of Biological Corridor Alexander Skutch*. Revista Universidad en Diálogo• Vol, 6(1), 67-79.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica, Rio de Janeiro, Brasil, 29 de diciembre de 1993.
- Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, Diario Oficial El Peruano Lima, Perú, 14 de mayo de 2008
- Decreto Supremo N° 004-2015-MINAM. Estrategia Nacional de Humedales. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 24 de enero de 2015.
- Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM. Política Nacional del Ambiente. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 23 de mayo de 2009.

Decreto Supremo N° 005-2013-PCM. Crean Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente denominada "Comité Nacional de Humedales". Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 09 de enero de 2013.

Decreto Supremo N° 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 22 de junio de 2001

Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., & Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en educación médica*, 2(7), 162-167., Martínez (2006), señala que el estudio de casos. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-50572013000300009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-50572013000300009&script=sci_arttext)

Directiva N° 001-2020-MML/PROHVILLA-OFC, Autoridad Municipal de Los Pantanos de Villa, Lima, Perú, Recuperada de: [http://prohvilla.munlima.gob.pe/admin/archivospdf/documentos\\_gestion/DIRECTIVA-001-2020-MML-PROHVILLA-OFC-OPINIONES-AMBIENTALES.pdf](http://prohvilla.munlima.gob.pe/admin/archivospdf/documentos_gestion/DIRECTIVA-001-2020-MML-PROHVILLA-OFC-OPINIONES-AMBIENTALES.pdf)

Expediente N° 00470-2013-PA/TC, Sentencia del Tribunal Constitucional, Tribunal Constitucional, Lima, Perú, 8 de mayo de 2013. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/00470-2013-AA.pdf>

FAO 2015. AQUASTAT Perfil de País - Perú. *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*, Roma, Italia. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/ca0447es/CA0447ES.pdf>

Flor Vera, R. L. (2018). La gestión administrativa sostenible y la preservación de los recursos naturales del refugio de vida silvestre Pantanos de Villa.

GARCIA, D. A. D. (2010). La Reserva Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado y su zona de influencia: planeación territorial y distribución espacial de actividades

antropogénicas.

Recuperado

de:

<https://colef.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1014/414>

Gardner, R.C., Barchiesi, S., Beltrame, C., Finlayson, C.M., Galewski, T., Harrison, I., Paganini, M., Perennou, C., Pritchard, D.E., Rosenqvist, A., and Walpole, M. 2015. *State of the World's Wetlands and their Services to People: A compilation of recent analyses. Ramsar Briefing. Note no. 7.* Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat.

Recuperado

de:

<https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/bn7s.pdf>

Gerencia de Medio Ambiente y Patrimonio Cultural. Contraloría General de la República (2005). *Municipalidad Distrital de Chorrillos – Pantanos de Villa. “Una problemática de hoy; una oportunidad para el mañana”.* (Informe N° 110-2005-CG/MAC).

Recuperado

de:

[https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/publicaciones/medioAmbiente/resultados-control/2005/Informe\\_110-2005-CG-MAC.pdf](https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/publicaciones/medioAmbiente/resultados-control/2005/Informe_110-2005-CG-MAC.pdf)

Hernández, R. (2014). *Metodología de la Investigación.* México: INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.

León Sulca, G. M. *Gobernanza ambiental y conservación: las gestiones del SERNANP y PROHVILLA en el Refugio de Vida Silvestre los Pantanos de Villa, y las acciones para su conservación.*

Recuperado

de:

<https://core.ac.uk/download/pdf/199454381.pdf>

Ley N° 26834. Ley de Áreas Naturales Protegidas. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 30 de julio de 1997.

Ley N° 27446. Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 10 de abril de 2001.

Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 26 de mayo de 2003

Montenegro Ceballos, A. M. (2013). *Los humedales de Bogotá-un reto para la gestión pública* (Master's thesis, Bogotá-Uniandes). Recuperado de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/12187/u671031.pdf?sequence=1>

Moschella Miloslavich, P. (2012). Variación y protección de humedales costeros frente a procesos de urbanización: casos Ventanilla y Puerto Viejo (Tesis de maestría). Del repositorio de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de: [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/4527/MOSCHELLA\\_MILOSLAVICH\\_PAOLA\\_VARIACION.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/4527/MOSCHELLA_MILOSLAVICH_PAOLA_VARIACION.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Núñez Izquierdo, M. M. (2016). Diagnóstico del Estado Socioecológico y Lineamientos para la Planificación Urbana como Estrategia de Manejo Sostenible del Humedal Urbano el Cortéz, Sogamoso–Boyacá. Recuperado de: <http://repository.udistrital.edu.co/handle/11349/3268>

Ordenanza N° 2264-MML. Ordenanza sobre la Zona de Reglamentación Especial de los Pantanos de Villa. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 03 de agosto de 2020. Recuperado de: [http://prohvilla.munlima.gob.pe/transparencia/ordenanza\\_2264\\_anexos.pdf](http://prohvilla.munlima.gob.pe/transparencia/ordenanza_2264_anexos.pdf)

Pilares. Á. (28 de mayo de 2015). Agua potable: ¿A cuántos peruanos les falta?. El Comercio. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/peru/agua-potable-peruanos-les-falta-345410-noticia/#:~:text=Las%20mismas%20cifras%20se%20C3%B1alan%20que,tiene%20acceso%20a%20agua%20potable>

Pulido Capurro, V. M., & Bermúdez Díaz, L. (2018). Estado actual de la conservación de los hábitats de los Pantanos de Villa, Lima, Perú. *Arnaldoa*, 25(2), 679-702.

Recuperado de:

[http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S241332992018000200019&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S241332992018000200019&script=sci_arttext&tlng=en)

Resolución 0654-2014/SDC-INDECOPI, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Lima, Perú, 18 de agosto de 2014.

Resolución 0922-2012/SC1-INDECOPI, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Lima, Perú, 4 de abril de 2012.

Resolución Directoral N° 079-2019-MML/PROHVILLA-DT. Texto Único de Servicios No Exclusivos, Lima, Perú, 28 de noviembre de 2019. Recuperado de:

<http://prohvilla.munlima.gob.pe/transparencia/resoluciones/directoral/RESOLUCION-DIRECTORAL-079.pdf>

Resolución Jefatural N° 358-2001-INRENA. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 28 de diciembre de 2001.

Resolución Presidencial N° 169-2016-SERNANP. Plan Maestro del Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 5 de julio de 2016.

Salazar Proaño, E. (2010). *Gestión Municipal en áreas de protección ecológica del Distrito Metropolitano de Quito* (Doctoral dissertation, Quito: Universidad Internacional SEK). Recuperado de: <https://repositorio.uisek.edu.ec/handle/123456789/94>

Serrano Pazos, D. F. N. (2020). Recuperación y habilitación de la ZA de los Pantanos de Villa y diseño de un centro de educación ambiental (Tesis de pregrado). Universidad

San Ignacio del Loyola, Lima. Recuperado de:

[http://repositorio.usil.edu.pe/bitstream/USIL/9925/3/2020\\_Serrano%20Pazos.pdf](http://repositorio.usil.edu.pe/bitstream/USIL/9925/3/2020_Serrano%20Pazos.pdf).

- Sulca, G. M. L. (2020). Gobernanza ambiental y conservación: las gestiones del SERNANP y PROHVILLA en el Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa. *Revista Argumentos*, 1(1), 119-124. Recuperado de: <https://doi.org/10.46476/ra.vi1.20>
- Tapia, R. H. (2018). La técnica de los informes vinculantes para la protección de las áreas naturales protegidas en el derecho peruano. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (17), 405-438.
- Tapia, R. H. (2018). La técnica de los informes vinculantes para la protección de las áreas naturales protegidas en el derecho peruano. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (17), 405-438. Recuperada de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6878468>
- Torres, M., Salazar, F. G., & Paz, K. (2019). Métodos de recolección de datos para una investigación.
- Valera Chota, C. (2016). Política de gestión ambiental (PGA) del gobierno municipal de Lima Metropolitana (GMLM) y su impacto en la actitud ambiental (AA) de la población de Lima Metropolitana (LM) 2013-2014.
- Villena Larrea, J. R. (2017). Protección de recursos naturales en la región de Lima Metropolitana. Universidad Nacional Agraria La Molina, Lima. Recuperado de: [http://repositorio.lamolina.edu.pe/bitstream/handle/UNALM/2991-P01-V54-T.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.lamolina.edu.pe/bitstream/handle/UNALM/2991/P01-V54-T.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Villena Larrea, J. R. (2017). Protección de recursos naturales en la región de Lima Metropolitana. Recuperado de: <http://repositorio.lamolina.edu.pe/handle/UNALM/2991>

## ANEXOS

### ANEXO 1: MATRIZ DE CONSISTENCIA

PROBLEMA	OBJETIVOS	SUPUESTO	VARIABLES DE ESTUDIO	METODOLOGÍA
<b>Problema General</b>	<b>Objetivo general</b>	<b>Supuesto general</b>	Variable 1: Opinión Ambiental emitida por Prohvilla	<b>Tipo de investigación:</b> Cualitativa <b>Diseño de investigación:</b> Descriptiva <b>Población:</b> - Servidores y funcionarios públicos de las municipalidades distritales - Sentencias y resoluciones emitidas en el marco de una controversia sobre la OA emitida por Prohvilla. - Opiniones ambientales emitidas por el Sernanp del 2015 – 2019.
¿Cómo impacta legalmente la opinión ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana en la protección y conservación del humedal Pantanos de Villa?	Determinar las implicancias legales de la Opinión Ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana en la protección y conservación del Humedal Pantanos de Villa.	El impacto legal de las opiniones ambientales es limitado, toda vez que la base legal de la misma no genera obligatoriedad, ni consecuencias jurídicas, lo cual afecta en la protección del humedal Pantanos de Villa.		
<b>Problemas específicos</b>	<b>Objetivos específicos</b>	<b>Supuesto específico</b>	Variable 2: Conservación del humedal Pantanos de Villa.	
¿Cuál es la naturaleza jurídica de la Opinión Ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana?	Determinar la naturaleza jurídica de la opinión ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana.	La Opinión Ambiental es un acto de administración que evalúa el impacto ambiental de las actividades económicas o de construcción y/o demolición, que se pretenden desarrollarse dentro de la ZRE PV.		

<p>¿En qué medida contribuye la Opinión Ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana en la gestión ambiental de la ZRE PV?</p>	<p>Describir en qué medida contribuye la Opinión Ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana en la gestión ambiental de la ZRE PV.</p>	<p>La Opinión Ambiental contribuye en la gestión ambiental de la ZRE PV, debido a que brinda un soporte técnico a las municipalidades distritales para la toma de decisiones.</p>		<p>- Opiniones ambientales emitidas por Prohvilla del 2015 – 2019. <b>Muestra:</b> No probabilística <b>Instrumentos:</b> Entrevistas y estudio de casos.</p>
<p>¿Cuál es el efecto del crecimiento urbano sobre el humedal Pantanos de Villa?</p>	<p>Describir los efectos del crecimiento urbano sobre el humedal Pantanos de Villa.</p>	<p>El efecto del crecimiento urbano es negativo, toda vez que las actividades económicas que vienen con ello generan amenazas hacia el humedal Pantanos de Villa.</p>		

## ANEXO 2: GUÍA PARA ENTREVISTAS

**Título: Implicancias jurídicas de la opinión ambiental emitida por la gestión de la Autoridad Municipal de los Pantanos de Villa en la protección y conservación del humedal Pantanos de Villa**

**Entrevistado/a:**

**Cargo/profesión/grado académico:**

**Institución:**

### Entrevista

#### Objetivo General

Determinar las implicancias legales de la Opinión Ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana en la protección y conservación del Humedal Pantanos de Villa.

1. ¿Qué derechos u obligaciones cree usted que genera la opinión ambiental emitida por Prohvilla?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

2. ¿Cuál cree usted que son los efectos por el incumplimiento de la opinión ambiental?

.....  
.....  
.....

#### Objetivo Especifico 1

Determinar la naturaleza jurídica de la opinión ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana.

3. ¿Cuál cree usted que es la importancia de la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla en la toma de decisiones de las municipalidades?

.....  
.....  
.....

4. De acuerdo con su experiencia. ¿cuál es el criterio aplicado por las municipalidades para solicitar una opinión ambiental a Prohvilla?

.....  
.....  
.....

5. De acuerdo con su experiencia ¿cuáles considera usted que podrían ser los criterios que se deben tener en cuenta para solicitar una opinión ambiental a Prohvilla? ¿Por qué?

.....  
.....  
.....

6. ¿Usted considera que las municipalidades distritales deberían solicitar la opinión ambiental de forma obligatoria? ¿por qué?

.....  
.....  
.....

**Objetivo Especifico 2**

Describir en qué medida contribuye la Opinión Ambiental emitida por la gestión de la autoridad municipal de Lima Metropolitana en la gestión ambiental de la ZRE PV.

7. ¿Usted considera que la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla, es un instrumento de evaluación ambiental importante para la conservación del humedal Pantanos de Villa? Explicar su importancia y su finalidad.

.....  
.....  
.....

8. ¿Usted considera que dentro de la ZRE PV de los Pantanos de Villa se cumple las recomendaciones dadas por la Opinión Ambiental emitida por Prohvilla? ¿Por qué?

.....  
.....  
.....

**Objetivo Especifico 3**

Describir los efectos del crecimiento urbano sobre el humedal Pantanos de Villa.

9. ¿Usted considera que la conservación del humedal Pantanos de Villa se encuentra en riesgo? ¿Qué recomienda usted para que dicha situación mejore?

.....  
.....

10. ¿Usted considera que la planificación urbana actual coadyuva a la conservación del humedal Pantanos de Villa? ¿Por qué?

.....  
.....  
.....

11. ¿De qué forma el humedal Pantanos de Villa se ha visto afectado por las actividades económicas que se realizan en la ZRE PV de Los Pantanos de Villa?

.....  
.....

## ANEXO 6: RESOLUCIÓN 0654-2014/SDC-INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA  
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 0654-2014/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 000181-2013/CEB

**PROCEDENCIA** : COMISIÓN DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS  
**DENUNCIANTE** : CHASQUI DISTRIBUCIONES S.A.C.  
**DENUNCIADA** : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHORRILLOS  
**MATERIA** : BARRERAS BUROCRÁTICAS  
LEGALIDAD  
**ACTIVIDAD** : ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GENERAL

**SUMILLA:** se CONFIRMA la Resolución 0002-2014/CEB-INDECOPI del 10 de enero de 2014 que declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar la opinión ambiental favorable de la Autoridad Autónoma de los Pantanos de Villa – PROHVILLA, para obtener una licencia de funcionamiento, establecida en el artículo tercero de la Ordenanza 124-MDCH y en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad Distrital de Chorrillos, debido a que contraviene lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, que establece la lista de requisitos máximos exigibles para otorgar dicha autorización.

Lima, 18 de agosto de 2014

### I. ANTECEDENTES

1. El 12 de julio de 2013, Chasqui Distribuciones S.A.C. (en adelante, la denunciante) denunció a la Municipalidad Distrital de Chorrillos (en adelante, la Municipalidad) ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) por la presunta imposición de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad consistente en la exigencia de presentar una opinión favorable de la Autoridad Autónoma de los Pantanos de Villa – PROHVILLA, para obtener una licencia de funcionamiento, contenida en el artículo tercero de la Ordenanza 124-MDCH y en el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA de la Municipalidad, materializada en la Notificación 323-2013-SG-MDCH.
2. La denunciante señaló lo siguiente:
  - (i) El 18 de agosto de 2009 solicitó una licencia de funcionamiento para desarrollar la actividad de transporte, recepción, depósito, distribución de alimentos y reparto de mercancías para su local ubicado en la Avenida Alameda Marquéz de la Bula 505. Cabe señalar que dicho

local cuenta con un área total de 1 124.14 m<sup>2</sup>, pero para el desarrollo de la actividad únicamente se utilizan 500m<sup>2</sup>.

- (ii) La Municipalidad viene exigiendo, para solicitar la licencia de funcionamiento, presentar una opinión favorable de PROHVILLA, lo cual constituye un requisito adicional a los referidos en la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.
  - (iii) La exigencia cuestionada resulta ser una barrera burocrática ilegal en tanto impide la realización de las actividades económicas.
  - (iv) La Sala Especializada en Defensa del Competencia del Indecopi, ha manifestado que el artículo 7 de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, establece los requisitos máximos que pueden ser exigidos por los municipios al momento de evaluar una solicitud de licencia de funcionamiento<sup>1</sup>.
  - (v) La actuación de la Municipalidad resulta discriminatoria respecto a otros establecimientos que no se encuentran en el área de protección de los Pantanos de Villa.
  - (vi) Mediante esta exigencia la Municipalidad contraviene los artículos 58 y 59 de la Constitución Política, así como los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada.
  - (vii) Solicita el pago de costas y costas del presente procedimiento.
3. Por Resolución 0322-2013/CEB-INDECOPI del 1 de agosto de 2013, la Comisión admitió a trámite la denuncia por la presunta imposición de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad consistente en la exigencia de presentar una opinión favorable de la Autoridad Autónoma de los Pantanos de Villa – PROHVILLA, para obtener una licencia de funcionamiento, contenida en el artículo tercero de la Ordenanza 124-MDCH y en el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA de la Municipalidad.
4. Asimismo, mediante la referida resolución, la Comisión resolvió declarar improcedente la denuncia en el extremo que se solicitó lo siguiente:
- (i) Se le ordene a la Municipalidad otorgar la licencia de funcionamiento definitiva a su favor.

<sup>1</sup> La denunciante hizo mención a la Resolución 1801-2008/TDC-INDECOPI, recaído en el Expediente 000097-2007/CAM.

- (ii) El inicio de un procedimiento sancionador en contra de la Municipalidad por haber incurrido en una supuesta infracción sancionable en virtud del inciso d) del artículo 26BIS del Decreto Ley 25868.
5. El 13 de agosto de 2013, la Municipalidad presentó sus descargos señalando lo siguiente:
- (i) La Ordenanza 124-MDCH ha sido emitida conforme a las facultades otorgadas a las municipalidades mediante Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Asimismo, se ha respetado lo dispuesto en la Ordenanza 184-MML, la misma que limita el otorgamiento de autorización en las zonas aledañas a los Pantanos de Villa.
  - (ii) La Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, establece una excepción a los requisitos establecidos en su artículo 7, pudiendo establecerse requisitos adicionales que deben ser otorgados por el sector correspondiente.
  - (iii) La zona de los Pantanos de Villa es un área protegida debido a la gran biodiversidad que alberga y de acuerdo a nuestra legislación, las actuaciones de las entidades administrativas deben tender a proteger y garantizar su buen estado ante cualquier actividad que perjudique su estabilidad ambiental.
  - (iv) El local de la denunciante se encuentra ubicado dentro del área establecida como Zona de Reglamentación Especial de Pantanos de Villa, por lo que se encuentra sujeto a lo dispuesto a la regulación especial.
6. Por Resolución 0002-2014/CEB-INDECOPI del 10 de enero de 2014, la Comisión declaró fundada la denuncia debido a que consideró lo siguiente:
- (i) El artículo 7 de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, establece expresamente cuáles son los requisitos máximos que las municipalidades pueden exigir a los administrados para la tramitación de las licencias de funcionamiento.
  - (ii) En el presente caso, la Comisión ha podido verificar que mediante Notificación 323-2013-SG-MDCH del 12 de febrero de 2013, la Municipalidad requirió a la denunciante la presentación de la opinión

ambiental favorable por parte de PROHVILLA, como requisito para obtener una licencia de funcionamiento.

- (iii) La referida exigencia no se encuentra prevista en el artículo 7 de la Ley 28976, que establece expresamente cuáles son los requisitos máximos que las municipalidades pueden exigir para la tramitación de las licencias de funcionamiento, por lo que su exigencia constituye una barrera burocrática ilegal.

7. Asimismo, a través de la referida resolución, la Comisión ordenó a la Municipalidad que cumpla con pagar a la denunciante las costas y costos del procedimiento, una vez que esta quede consentida; o, sea confirmada por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia.
8. El 22 de enero de 2014, la Municipalidad interpuso un recurso de apelación contra la Resolución 0002-2014/CEB-INDECOPI, reiterando los argumentos presentados a lo largo del presente procedimiento.

## II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- (i) Precisar la materialización de la barrera burocrática denunciada en el presente procedimiento.
- (ii) Determinar si la exigencia de presentar una opinión favorable de la Autoridad Autónoma de los Pantanos de Villa – PROHVILLA, para obtener una licencia de funcionamiento, materializada en el artículo tercero de la Ordenanza 124-MDCH y en el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA de la Municipalidad, constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad.

## III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

### Precisión de la materialización de la barrera burocrática denunciada

9. En el presente caso, la denunciante cuestionó la exigencia de presentar una opinión favorable de la Autoridad Autónoma de los Pantanos de Villa – PROHVILLA, para obtener una licencia de funcionamiento, contenida en el artículo tercero de la Ordenanza 124-MDCH y en el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA de la Municipalidad, la cual le habría sido impuesta a su caso en concreto a través de la Notificación 323-2013-SG-MDCH.

10. Sin embargo, mediante Resolución 0322-2013/CEB-INDECOPI del 1 de agosto de 2013, la Comisión admitió a trámite la denuncia en los siguientes términos:

**“RESOLUCIÓN 0322-2013/CEB-INDECOPI**

**Primero:** admitir a trámite la denuncia presentada por Chasqui Distribuciones S.A.C. contra la Municipalidad Distrital de Chorrillos por la imposición de una barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad, consistente en la exigencia de presentar una opinión favorable de la Autoridad Autónoma de los Pantanos de Villa – PROHVILLA, para obtener una licencia de funcionamiento, materializada en el artículo tercero de la Ordenanza 124-MDCH y en el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA de la Municipalidad.  
(...)”

11. De igual manera, posteriormente, a través de la Resolución 0002-2014/CEB-INDECOPI del 10 de enero de 2014, la Comisión declaró que la referida exigencia constituye una barrera burocrática ilegal de la siguiente manera:

**“RESOLUCIÓN 0002-2014/CEB-INDECOPI**

**Primero:** declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar la opinión ambiental favorable de la Autoridad Autónoma de los Pantanos de Villa – PROHVILLA, para obtener una licencia de funcionamiento, establecida en el artículo tercero de la Ordenanza N° 124-MDCH y en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad Distrital de Chorrillos; y en consecuencia, fundada la denuncia presentada por la empresa Chasqui Distribuciones S.A.C.  
(...)”

12. Como se puede apreciar, si bien la primera instancia identifica de manera correcta dónde se encuentra contenida la barrera burocrática denunciada, no advierte que, de acuerdo a los actos administrativos anexados a la denuncia, la exigencia cuestionada se ha materializado para el caso de la denunciante en la Notificación 323-2013-SG-MDCH, conforme se aprecia a continuación:

**“NOTIFICACIÓN 323-2013-SG-MDCH**

Por medio de la presente comunicamos a usted (...) Que deberá adjuntar la Opinión de Prohvilla Favorable (Actualizado), para sí poder otorgar lo solicitado.”

13. En tal sentido, corresponde precisar que la barrera burocrática consistente en la exigencia de presentar una opinión favorable de la Autoridad Autónoma de los Pantanos de Villa – PROHVILLA, para obtener una licencia de funcionamiento, contenida en el artículo tercero de la Ordenanza 124-MDCH y en el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA de la Municipalidad, se encuentra materializada en la Notificación 323-2013-SG-MDCH.

14. Cabe indicar que, esta precisión no afecta el derecho a la defensa de las partes, puesto que la barrera burocrática no ha variado desde el inicio del presente procedimiento, toda vez que únicamente se ha efectuado una precisión de la materialización de la misma.

Marco legal aplicable

15. El artículo 79 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece como función exclusiva de las municipalidades distritales, otorgar licencias de apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales de acuerdo con la zonificación prevista por la municipalidad provincial respectiva<sup>2</sup>.
16. Cabe precisar que la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento<sup>3</sup>, contiene las disposiciones de cumplimiento obligatorio por parte de todas las municipalidades del país en lo que respecta al otorgamiento de las licencias de funcionamiento.
17. En ese sentido, si bien la Municipalidad cuenta con facultades para normar, regular, planear y ejecutar procedimientos relacionados al otorgamiento de licencias de funcionamiento, estas facultades deben ejercerse dentro de lo establecido en la Ley 28976.
18. Siendo así, se debe tener en cuenta que el artículo 7 de la Ley 28976, establece los requisitos máximos que pueden ser exigidos a los administrados para el otorgamiento de una licencia de funcionamiento, conforme se detalla a continuación:

**LEY 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO**

**ARTÍCULO 7.- REQUISITOS PARA SOLICITAR LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO  
(ARTÍCULO MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 62 DE LA LEY 30230)**

**Para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento serán exigibles como máximo, los siguientes requisitos:**

<sup>2</sup> LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES  
ARTÍCULO 79.- ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO Y USO DEL SUELO.  
Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones: (...)  
**3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:**  
3.6. Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de: (...)  
3.6.4. Apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales de acuerdo con la zonificación (...).

<sup>3</sup> LEY 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO  
ARTÍCULO 1.- FINALIDAD DE LA LEY  
La presente Ley tiene como finalidad establecer el marco jurídico de las disposiciones aplicables al procedimiento para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento expedida por las municipalidades.

a) Solicitud de Licencia de Funcionamiento, con carácter de declaración jurada, que incluya:

1. Número de R.U.C. y D.N.I. o Carné de Extranjería del solicitante, tratándose de personas jurídicas o naturales, según corresponda.

2. D.N.I. o Carné de Extranjería del representante legal en caso de personas jurídicas, u otros entes colectivos, o tratándose de personas naturales que actúen mediante representación.

b) Copia de la vigencia de poder de representante legal, en el caso de personas jurídicas u otros entes colectivos. Tratándose de representación de personas naturales, se requerirá carta poder con firma legalizada.

c) Declaración Jurada de Observancia de Condiciones de Seguridad o Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones de Detalle o Multidisciplinaria, según corresponda.

En los casos en que no existan observaciones en el informe de inspección y la Municipalidad no emita el certificado correspondiente en el plazo de tres (3) días hábiles de finalizada la diligencia de inspección, el administrado se encuentra facultado a solicitar la emisión de la licencia de funcionamiento reemplazando el certificado con la presentación del informe. Es obligación del funcionario competente de la Municipalidad continuar el trámite de la licencia de funcionamiento, bajo responsabilidad.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo precedente, las Municipalidades podrán disponer en los TUPA el reemplazo del certificado de Inspección por el informe de inspección sin observaciones para efectos del trámite de Licencia de Funcionamiento.

d) Adicionalmente, de ser el caso, serán exigibles los siguientes requisitos:

d.1) Copia simple del título profesional en el caso de servicios relacionados con la salud.

d.2) Informar sobre el número de estacionamientos de acuerdo a la normativa vigente, en la Declaración Jurada.

d.3) Copia simple de la autorización sectorial respectiva en el caso de aquellas actividades que conforme a Ley la requieran de manera previa al otorgamiento de la licencia de funcionamiento.

d.4) Copia simple de la autorización expedida por el Ministerio de Cultura, conforme a la Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación. Excepto en los casos en que el Ministerio de Cultura haya participado en las etapas de remodelación y monitoreo de ejecución de obras previas inmediatas a la solicitud de la licencia del local por el cual se solicita la licencia.

Verificados los requisitos señalados, se procederá al pago de la Tasa a que hace referencia el artículo 15 de esta Ley.”

(subrayado y énfasis agregado)

19. Cabe señalar que dentro de los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, se encuentran la presentación de una copia simple de las autorizaciones sectoriales respectivas.
20. Sobre este punto, se debe tener en cuenta que mediante Decreto Supremo 006-2013-PCM, se aprobó la relación de autorizaciones sectoriales de las Entidades del Poder Ejecutivo.

Aplicación al caso en concreto

21. En el presente caso, la denunciante cuestionó como presunta barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad la exigencia de presentar una opinión favorable de la Autoridad Autónoma de los Pantanos de Villa – PROHVILLA, como requisito para obtener una licencia de funcionamiento, contenida en el artículo tercero de la Ordenanza 124-MDCH y en el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA de la Municipalidad, materializada en la Notificación 323-2013-SG-MDCH.
22. Sobre el particular, de la revisión de Ordenanza 124-MDCH y del Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA de la Municipalidad, se puede apreciar lo siguiente:

**ORDENANZA 124-MDCH**

**“ARTÍCULO PRIMERO:** La presente Ordenanza regula el otorgamiento de Licencia de Funcionamiento en todo en todo el ámbito jurisdiccional del Distrito de Chorrillos.

**ARTÍCULO TERCERO:** establézcase como requisito previo y adicional para los establecimientos comerciales, industriales y/o de servicios que se encuentren ubicados dentro de la zona de Reglamentación Especial de los Pantanos de Villa aprobado mediante Ordenanza 184-MML, la opinión ambiental favorable de la Autoridad Autónoma de los Pantanos de Villa – PROHVILLA.  
(...)”

**TUPA DE LA MUNICIPALIDAD<sup>4</sup>**

REQUISITOS	NOMBRE DEL PROCEDIMIENTO
Todos los locales comerciales, industriales y/o de servicios que se encuentren dentro de la Ordenanza 184-MML, deberán tener la opinión favorable de PROHVILLA	<b>AUTORIZACIÓN DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO VIGENCIA INDETERMINADA PARA ESTABLECIMIENTOS MAYORES A 501 M2</b>

23. Conforme fue señalado en el acápite anterior, dado que por mandato legal las municipalidades no pueden exigir requisitos adicionales a los establecidos en la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, a fin de evaluar la barrera burocrática denunciada, corresponde a esta Sala analizar si esta ha sido emitida de acuerdo al marco legal vigente.

<sup>4</sup> Cabe señalar que el Tupa se encuentra publicado en el Portal del Servicio al Ciudadano y Empresa, conforme se aprecia en el siguiente link: [http://www.serviciosalciudadano.gob.pe/bus/traMarco.asp?tra\\_url=6\\_9\\_1\\_3%2Ehtm&id\\_entidad=10056&id\\_tramite=39917&tipold=1](http://www.serviciosalciudadano.gob.pe/bus/traMarco.asp?tra_url=6_9_1_3%2Ehtm&id_entidad=10056&id_tramite=39917&tipold=1) (fecha de visualización: 15 de agosto de 2014).

24. Al respecto, de la revisión del artículo 7 de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, se ha podido apreciar que la exigencia cuestionada por la denunciante no se encuentra dentro del listado de requisitos máximos, por lo que no podría ser válidamente exigida a los administrados.
25. No obstante ello, la Municipalidad ha señalado que requirió a la denunciante dicha opinión favorable de PROHVILLA en aplicación de lo dispuesto en la Ordenanza 184-MML, la misma que limita el otorgamiento de autorización en las zonas aledañas a los Pantanos de Villa.
26. Sobre el particular, de la revisión de la referida norma no se desprende la obligación de la Municipalidad de exigir la presentación de la opinión ambiental favorable por parte de PROHVILLA, como requisito para el otorgamiento de una licencia de funcionamiento; únicamente se observa que la misma regula la zona de reglamentación especial de los Pantanos de Villa y de la Zona de Amortiguamiento, por lo que corresponde desestimar el argumento de la entidad en este extremo.
27. Cabe indicar que en el supuesto hipotético que la Ordenanza 184-MML también contuviera la exigencia denunciada, ello no cambiaría la ilegalidad de la exigencia denunciada en el presente caso, puesto a que la Municipalidad Metropolitana de Lima también se encuentra sujeta al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.
28. Por otro lado, la Municipalidad ha manifestado que la opinión favorable de PROHVILLA es un permiso sectorial que puede ser exigido para el otorgamiento de una licencia de funcionamiento, conforme a lo establecido en el propio artículo 7 de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.
29. Al respecto, es preciso señalar que mediante Decreto Supremo 006-2013-PCM<sup>5</sup> del 10 de enero de 2013, se aprobó la relación de autorizaciones

<sup>5</sup> **DECRETO SUPREMO, APRUEBA LA RELACIÓN DE AUTORIZACIONES SECTORIALES DE LAS ENTIDADES DEL PODER EJECUTIVO, QUE DEBEN SER EXIGIDAS COMO REQUISITO PREVIO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, DE ACUERDO A LA LEY N° 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO**

**ARTÍCULO 1.- ÁMBITO DE APLICACIÓN**

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 28976 - Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, las autorizaciones sectoriales que requerirán las municipalidades para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento, serán únicamente las establecidas en el Anexo adjunto que forma parte integrante del presente decreto supremo. Para dicho efecto, los órganos encargados de la emisión de licencia de funcionamiento en el ámbito municipal se encontrarán impedidos de solicitar al administrado, autorizaciones sectoriales distintas a las consignadas en el presente decreto supremo, bajo responsabilidad del funcionario competente.

sectoriales que requerirán las municipalidades para el otorgamiento de licencias de funcionamiento. Cabe precisar que esta lista es taxativa, es decir los gobiernos locales se encuentran impedidos de exigir la presentación de permisos sectoriales distintos a los indicados en la norma referida.

30. De la revisión del listado de autorizaciones sectoriales contenido en el anexo del Decreto Supremo 006-2013-PCM, no se aprecia referencia alguna a una opinión ambiental favorable por parte de PROHILLA, por lo que corresponde desestimar el argumento de la Municipalidad en este extremo.
31. Por lo tanto, esta Sala considera que corresponde confirmar la Resolución 0002-2014/CEB-INDECOPI, en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar una opinión favorable de la Autoridad Autónoma de los Pantanos de Villa – PROHILLA, para obtener una licencia de funcionamiento, contenida en el artículo tercero de la Ordenanza 124-MDCH y en el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA de la Municipalidad, materializada la Notificación 323-2013-SG-MDCH, debido a que excede los requisitos máximos establecidos en el artículo 7 de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.
32. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria establecido mediante Resolución 182-97-TDC, habiendo identificado que la medida cuestionada constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de la misma.
33. Asimismo, se confirma la Resolución 0002-2014/CEB-INDECOPI en el extremo que ordenó la inaplicación al caso concreto de la denunciante, de la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento, conforme lo establecido en el artículo 26BIS del Decreto Ley 25868<sup>6</sup> concordado con el artículo 48 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

<sup>6</sup> **DECRETO LEY 25868. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL - INDECOPI**

**ARTÍCULO 26 BIS.** - La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N°s. 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 y la Ley N° 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes.

Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. La Comisión, mediante resolución, podrá eliminar las barreras burocráticas a que se refiere este artículo.

La Comisión impondrá sanciones al funcionario, servidor público o a cualquier persona que ejerza funciones administrativas por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, que aplique u ordene la aplicación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad, en los siguientes supuestos:

a) Cuando se incumpla el mandato de inaplicación o eliminación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad.

(...)

34. Por otro lado, se confirma la Resolución 0002-2014/CEB-INDECOPI en el extremo en el que ordenó a la Municipalidad al pago de las costas y costos del procedimiento incurridos por la denunciante<sup>7</sup>.
35. Cabe indicar que la declaración de ilegalidad de la barrera denunciada no desconoce las facultades de la Municipalidad para fiscalizar el cumplimiento<sup>8</sup>, por parte de la denunciante, de la normatividad especial que regula el cuidado del medio ambiente en la Zona de Reglamentación Especial de los Pantanos de Villa y de la Zona de Amortiguamiento. Asimismo, tampoco impide la evaluación que debe realizar la entidad denunciada respecto del cumplimiento de los requisitos necesarios para el otorgamiento de una licencia de funcionamiento así como la evaluación de la zonificación e índices de usos aplicables a la zona.
36. Finalmente, la Sala considera importante señalar que, si bien comparte la preocupación de la Municipalidad de conservar la zona donde se ubican los Pantanos de Villa, este colegiado tiene el deber de declarar la ilegalidad de cualquier requisito que contravenga la lista de requisitos máximos establecido en el artículo 7 de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

---

Las sanciones pueden ser desde una amonestación hasta una multa de veinte (20) UIT, de acuerdo a la siguiente escala: falta leve, amonestación o multa hasta 2 UIT; falta grave, multa hasta 10 UIT; y falta muy grave, multa hasta 20 UIT. Para imponer la sanción, la Comisión evaluará la gravedad del daño ocasionado, la reincidencia y/o continuidad de la comisión de la infracción, la intencionalidad de la conducta y otros criterios según el caso particular. La tabla de graduación, infracciones y sanciones será aprobada mediante resolución de Consejo Directivo del INDECOPI.

(...)

Asimismo, la facultad de sanción se ejerce sin perjuicio de lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 48 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Asimismo, lo establecido en el citado párrafo es de aplicación para los procedimientos de oficio o iniciados de parte.

<sup>7</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 807-LEY SOBRE FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACIÓN DE INDECOPI**  
**ARTÍCULO 7.- PAGO DE COSTAS Y COSTOS**

En cualquier procedimiento contencioso seguido ante el INDECOPI, la comisión o dirección competente, además de imponer la sanción que corresponda, puede ordenar que el infractor asuma el pago de las costas y costos del proceso en que haya incurrido el denunciante o el INDECOPI. En los procedimientos seguidos de parte ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, se podrá ordenar el pago de costas y costos a la entidad que haya obtenido un pronunciamiento desfavorable.

En caso de incumplimiento de la orden de pago de costas y costos del proceso, cualquier comisión o dirección del INDECOPI puede aplicar las multas de acuerdo a los criterios previstos en el artículo 118 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Quien a sabiendas de la falsedad de la imputación o de la ausencia de motivo razonable denuncie a alguna persona natural o jurídica, atribuyéndole una infracción sancionable por cualquier órgano funcional del INDECOPI, será sancionado con una multa de hasta cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) mediante resolución debidamente motivada. La sanción administrativa se aplica sin perjuicio de la sanción penal o de la indemnización por daños y perjuicios que corresponda.

(Subrayado agregado)

<sup>8</sup> **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**  
**ARTÍCULO 74.- FUNCIONES ESPECÍFICAS MUNICIPALES**

Las municipalidades ejercen, de manera exclusiva o compartida, una función promotora, normativa y reguladora, así como las de ejecución y de fiscalización y control, en las materias de su competencia, conforme a la presente ley y la Ley de Bases de la Descentralización.

#### IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

**PRIMERO:** confirmar la Resolución 0002-2014/CEB-INDECOPI del 10 de enero de 2014, en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar una opinión favorable de la Autoridad Autónoma de los Pantanos de Villa – PROHVILLA, para obtener una licencia de funcionamiento, contenida en el artículo tercero de la Ordenanza 124-MDCH y en el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA de la Municipalidad y materializada en la Notificación 323-2013-SG-MDCH.

**SEGUNDO:** confirmar Resolución 0002-2014/CEB-INDECOPI del 10 de enero de 2014, en el extremo que ordenó la inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal a favor de Chasqui Distribuciones S.A.C., conforme lo establecido en el artículo 26BIS del Decreto Ley 25868 concordado con el artículo 48 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

**TERCERO:** confirmar Resolución 0002-2014/CEB-INDECOPI del 10 de enero de 2014, en el extremo en que ordenó a la Municipalidad Distrital de Chorrillos cumpla con pagar a las denunciantes las costas y costos del procedimiento.

**Con la intervención de los señores vocales Silvia Lorena Hooker Ortega, Julio Carlos Lozano Hernández, José Luis Bonifaz Fernández y Sergio Alejandro León Martínez.**

**SILVIA LORENA HOOKER ORTEGA**  
Presidenta

## ANEXO 7: RESOLUCIÓN 0922-2012/SC1-INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA  
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala de Defensa de la Competencia N° 1

RESOLUCIÓN 0922-2012/SC1-INDECOPI

EXPEDIENTE 00097-2011/CEB

**PROCEDECENCIA** : COMISIÓN DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS  
BUROCRÁTICAS  
**DENUNCIANTE** : FRIGORIFICO JO S. A. C  
**DENUNCIADO** : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHORRILLOS  
**MATERIA** : BARRERAS BUROCRÁTICAS  
LEGALIDAD  
**ACTIVIDAD** : ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN  
GENERAL

**SUMILLA:** *Se CONFIRMA la Resolución 0185-2011/CEB-INDECOPI del 22 de septiembre del 2011, la cual declaró barrera burocrática ilegal el desconocimiento de la licencia de funcionamiento otorgada a Frigorífico Jo S.A.C, al amparo de las Ordenanzas 118-MDCH, 124-MDCH y 129-MDCH de la Municipalidad Distrital de Chorrillos y materializada en la Resolución de Sanción 24977.*

*La ilegalidad radica en que la Municipalidad Distrital de Chorrillos no acreditó haber seguido el procedimiento de revocación establecido en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General.*

*Asimismo, se declara barrera burocrática ilegal el cobro de un derecho de trámite para la actualización de información acerca de las licencias de funcionamiento otorgadas en el distrito de Chorrillos hasta el 17 de septiembre de 2005, dado que en los hechos implica cobrar por labores de control o fiscalización a cargo de las municipalidades, lo cual se encuentra prohibido de acuerdo al artículo 67 del Decreto Legislativo 776- Ley de Tributación Municipal.*

Lima, 4 de abril de 2012

### I ANTECEDENTES

1. El 30 de junio de 2011<sup>1</sup>, Frigorífico Jo S.A.C (en adelante, la denunciante) denunció a la Municipalidad Distrital de Chorrillos (en adelante, la Municipalidad) ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) por la imposición de presuntas barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad consistentes en:

(i) El desconocimiento de la licencia de funcionamiento otorgada por la Municipalidad el 23 de agosto de 1999, al amparo de lo dispuesto en las

<sup>1</sup> Complementado con el escrito del 27 de julio del 2011.

M-SC1-02/1A

Ordenanzas 118-MDCH, 124-MDCH y 129-MDCH y materializado a través de la Resolución de Sanción 24977; y,

- (ii) la exigencia de pagar una tasa por derecho de trámite para la actualización de la información acerca de las licencias de funcionamiento otorgadas en el distrito de Chorrillos hasta el 17 de septiembre del 2005, establecida en la Ordenanza 118-MDCH<sup>2</sup>.
2. En su denuncia, la denunciante señaló lo siguiente:
- (i) El 23 de agosto de 1999, la Municipalidad le otorgó una licencia de funcionamiento para desarrollar actividades de beneficio de ganado en la autopista Panamericana Sur Km 18.5 del distrito de Chorrillos.
  - (ii) A través de la Primera Disposición Transitoria y Final de la Ordenanza 118-MDCH<sup>3</sup>, la Municipalidad dispuso que todas las autorizaciones de funcionamiento otorgadas hasta el 17 de septiembre del 2005, debían ser actualizadas en el registro de certificados de autorización municipal, por lo que los titulares de las mismas debían presentar una solicitud acompañando el certificado de autorización municipal de funcionamiento en original y realizar el pago de una tasa por el trámite correspondiente.
  - (iii) Mediante Ordenanza 124-MDCH<sup>4</sup>, la Municipalidad precisó que aquellas licencias de funcionamiento que no hubieran sido actualizadas conforme a lo dispuesto en la Ordenanza 118-MDCH hasta el 30 de noviembre del 2007<sup>5</sup>, quedarían sin efecto, debiendo iniciar un nuevo trámite de licencia de funcionamiento.
  - (iv) Mediante la Resolución de Sanción 24977 del 21 de mayo del 2010, la Municipalidad le impuso una sanción alegando que no contaba con una

<sup>2</sup> Ordenanza Municipal que aprueba normas complementarias para el otorgamiento de autorizaciones municipales de funcionamiento y cese de actividades en el distrito, publicada en el diario "El Peruano" el 14 de marzo del 2007.

<sup>3</sup> La Primera Disposición Transitoria Final de la Ordenanza Municipal 118-MDCH establece lo siguiente:  
"Primera.- Todas las autorizaciones de funcionamiento otorgadas en el distrito hasta el 17 de septiembre del 2005, deberán ser actualizadas obligatoriamente en el Registro de Certificados de Autorización Municipal, a fin de realizar un control y seguimiento adecuado de las autorizaciones otorgadas, para dicho efecto sólo se requerirá que los contribuyentes presenten una solicitud acompañando el certificado de Autorización Municipal de Funcionamiento en original, el cual será canjeado por un nuevo certificado, el mismo que básicamente contendrá, el número de certificado, nombre o razón social, giro, área, número de solicitud y vigencia de la autorización, abonándose por todo concepto únicamente el derecho de trámite señalado en el TUPA vigente."

<sup>4</sup> La Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ordenanza 124-MDCH establece lo siguiente:  
"Cuarta.- Precísese que lo dispuesto en la primera disposición transitoria y final de la Ordenanza 118-MDCH de fecha 3 de marzo del 2007 estará vigente hasta el 30 de noviembre del 2007, concluido dicho plazo los certificados de autorización municipal otorgados hasta el 17 de septiembre del 2005 quedarán sin efecto, debiendo iniciar nuevo trámite de licencia."

<sup>5</sup> Plazo prorrogado por 90 días adicionales a través de la Ordenanza 129/MDC, publicada en el diario "El Peruano" el 19 de enero del 2008.

licencia de funcionamiento vigente, de acuerdo a lo dispuesto en las Ordenanzas 118-MDCH y 124-MDCH, prorrogada por la Ordenanza 129-MDCH.

- (v) La exigencia impuesta por la Municipalidad de actualizar y/o renovar su licencia de funcionamiento vulnera los artículos 71 y 74 del Decreto Legislativo 776-Ley de Tributación Municipal que reconocen la vigencia indeterminada de las licencias de funcionamiento. Asimismo, vulnera el artículo 67 de dicha norma, la cual prohíbe que las municipalidades puedan exigir el pago de una tasa por la fiscalización o control de las actividades a su cargo.
3. El 16 de agosto de 2011, la Municipalidad presentó sus descargos a la denuncia, manifestando lo siguiente:
- (i) De acuerdo a la Ley 27972- Ley Orgánica de Municipalidades, los gobiernos locales son autónomos en los asuntos de su competencia y tienen la facultad de otorgar autorizaciones, derechos y licencias, así como emitir ordenanzas municipales. En ese sentido, las Ordenanzas 118-MDCH y 124-MDCH han sido emitidas en el marco de las competencias otorgadas por ley.
  - (ii) Las Ordenanzas 118-MDCH y 124-MDCH son normas complementarias a la Ordenanza 052-MDCH, la cual aprobó las normas para el otorgamiento de autorización municipal de funcionamiento y el cese de actividades en el distrito de Chorrillos, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 28976-Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. Por tanto, al exigir la renovación y/o actualización de las licencias de funcionamiento la Municipalidad únicamente está cumpliendo con lo señalado en la ley.
  - (iii) El costo que deben incurrir los administrados para la actualización de sus licencias de funcionamiento es menor al costo que afronta la Municipalidad para prestar dicho servicio, por lo que no constituye una barrera burocrática carente de razonabilidad.
4. Mediante Resolución 0185-2011/CEB-INDECOPI del 22 de septiembre de 2011, la Comisión declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de actualizar o renovar la licencia de funcionamiento de la denunciante a través de un procedimiento que consiste en presentar una solicitud acompañada del certificado de autorización municipal en original y el pago de un derecho de trámite por dicha renovación.
5. Al respecto la Comisión señaló lo siguiente:

- (i) De acuerdo al artículo 71 del Decreto Legislativo 776- Ley de Tributación Municipal, vigente al momento del otorgamiento de la licencia de funcionamiento y de la publicación de la Ordenanza 118-MDCH, las licencias de funcionamiento tienen una vigencia indeterminada. Por tanto, resulta ilegal exigir a los titulares de dichas licencias la tramitación de procedimientos administrativos de actualización o renovación, salvo en los supuestos de cambio de giro, uso o zonificación, los cuales no se habrían alegado en el presente caso.
  - (ii) El derecho de trámite previsto para el procedimiento de actualización de la información sobre las licencias de funcionamiento otorgadas en el distrito de Chorrillos, contraviene el artículo 67 de la Ley de Tributación Municipal y el artículo 13 de la Ley 28976- Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, dado que las municipalidades se encuentran impedidas de exigir el pago de tasas u otros cobros por la realización de actividades de control y fiscalización a su cargo, sin que exista una ley que las faculte a ello.
6. El 29 de septiembre de 2011, la Municipalidad interpuso recurso de apelación contra la Resolución 0185-2011/CEB-INDECOPI, alegando lo siguiente:
- (i) Los gobiernos locales son autónomos en los asuntos de su competencia, encontrándose facultados para normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias. De acuerdo a ello, la Municipalidad a través de las Ordenanzas 118-MDCH, 124-MDCH y 129-MDCH, complementó las normas referentes al otorgamiento de autorizaciones municipales de funcionamiento y cese de actividades en el distrito de Chorrillos, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 28976- Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.
  - (ii) El pago exigido a los administrados para la actualización en el registro de certificados de su licencia de funcionamiento asciende a once nuevos soles (S/.11.00), el cual es menor al costo en el que incurre la Municipalidad para prestar dicho servicio. En ese sentido, el cobro de una tasa por derecho de trámite para la actualización de la información sobre las licencias de funcionamiento otorgadas de acuerdo a lo dispuesto en la Ordenanza 118-MDCH, no constituye una barrera burocrática carente de razonabilidad.
  - (iii) Las Ordenanzas 118-MDCH y 124-MDCH se implementaron con base en la Ordenanza 184-MML<sup>o</sup> de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual aprobó la zona de reglamentación especial de los pantanos de

<sup>o</sup> Ordenanza emitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima, publicada en el diario "El Peruano" el 11 de noviembre de 1998, que aprueba la reglamentación especial de los pantanos de villa y la zona de amortiguamiento.

villa e implementó el requisito de contar con la opinión favorable de Prohvilla para la emisión de un certificado de licencia de funcionamiento en dicho distrito.

## II CUESTIONES EN DISCUSIÓN

7. Luego de analizar los antecedentes expuestos, la Sala debe determinar lo siguiente:
  - (i) Precisar las presuntas barreras burocráticas denunciadas en el presente procedimiento;
  - (ii) determinar si la Municipalidad desconoció la licencia de funcionamiento otorgada a la denunciante en el año 1999, al amparo de las Ordenanzas 118-MDCH, 124-MDCH y 129-MDCH; y, de ser el caso, si dicha actuación constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad; y ,
  - (iii) determinar si la exigencia de una tasa por derecho de trámite para la actualización de las licencias de funcionamiento establecida en la Ordenanza 118-MDCH, constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad.

## III ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- III.1 Precisión acerca de las barreras burocráticas denunciadas en el procedimiento
  8. Mediante Resolución 146-2011/STCEB-INDECOPI del 8 de agosto del 2011, la Comisión admitió a trámite la denuncia por la imposición de una (1) barrera burocrática consistente en la exigencia de actualizar o renovar la Licencia de Funcionamiento de la denunciante a través de un procedimiento que consiste en el canje de un nuevo certificado de licencia de funcionamiento por el certificado original, así como el pago de un derecho de trámite por dicha renovación, materializado en la Ficha de Inspección Municipal 24978 y la Resolución de Sanción 24977 e impuesto al amparo de las Ordenanzas 118-MDCH y 124-MDCH complementadas con la Ordenanza 129-MDCH.
  9. A diferencia de lo señalado por la Comisión, esta Sala considera que en el presente caso, la denunciante cuestionó dos (2) barreras burocráticas distintas y no una sola.

10. Así, de los términos de la denuncia se desprende que la primera barrera burocrática denunciada es un cuestionamiento en concreto<sup>7</sup> que consiste en el presunto desconocimiento de la licencia de funcionamiento otorgada a la denunciante en el año 1999, al amparo de lo dispuesto en las Ordenanzas 118-MDCH y 124-MDCH, complementada por la Ordenanza 129-MDCH y materializada a través de la Resolución de Sanción 24977 del 21 de mayo de 2010, a través de la cual la Municipalidad informa a la denunciante que no cuenta con una licencia de funcionamiento vigente.
  11. Por su parte, la segunda barrera burocrática denunciada es un cuestionamiento en abstracto<sup>8</sup> sobre la legalidad y/o razonabilidad de la exigencia del pago de una tasa por el derecho de trámite para la actualización de información acerca de las licencias de funcionamiento otorgadas en el distrito de Chorrillos hasta el 17 de septiembre de 2005, establecida en la Ordenanza 118-MDCH.
  12. Atendiendo a que lo expuesto se ajusta a los términos de la denuncia, esta Sala a diferencia de la Comisión realizará el análisis de legalidad y/o razonabilidad de las dos (2) barreras burocráticas denunciadas por separado.
  13. Cabe indicar que la precisión efectuada por esta Sala de modo alguno vulnera el derecho de defensa de las partes, las cuales han presentado su opinión respecto a ambas barreras burocráticas a lo largo del procedimiento. Asimismo, no altera el sentido de la Resolución 0185-2011/CEB-INDECOPI, debido a que pese a que la Comisión consideró que en el presente caso solo existía una única barrera burocrática denunciada, se pronunció de manera expresa sobre ambos cuestionamientos.
- III.2 Sobre el presunto desconocimiento de la licencia de funcionamiento de la denunciante
14. En el presente caso, la denunciante cuestionó que la Municipalidad habría desconocido su licencia de funcionamiento obtenida el 23 de agosto de 1999 al imponerle una sanción por no contar con dicha autorización vigente, al amparo de lo dispuesto en las Ordenanzas 118-MDCH y 124-MDCH, prorrogadas por la Ordenanza 129-MDCH.

<sup>7</sup> En este tipo de cuestionamiento, la denunciante encuentra una barrera burocrática materializada en un acto de la administración pública de carácter particular que constituye un impedimento de acceder o permanecer en el mercado. Tal es el caso, por ejemplo, de la denegatoria de una licencia de funcionamiento, el desconocimiento de un silencio administrativo o cualquier otro acto administrativo emitido por una entidad en el marco de un procedimiento.

<sup>8</sup> En este tipo de cuestionamiento, el denunciante encuentra una barrera burocrática en disposiciones de carácter general.

15. La Sala ha señalado en un pronunciamiento anterior<sup>9</sup> que para la evaluación de un presunto desconocimiento de derechos conferidos a través de un acto administrativo es necesario corroborar dos requisitos: (i) que se acredite que la denunciante tiene un derecho o un interés derivado de un acto administrativo; y, (ii) que dicho derecho o interés haya sido desconocido por una entidad de la Administración Pública a través de un acto o disposición, sin seguir el procedimiento de revocación establecido en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General.
16. En el presente caso, obra en el expediente el Certificado 001966A emitido por la Municipalidad el 23 de agosto de 1999, a través del cual otorga licencia de funcionamiento a la denunciante para desarrollar actividades de beneficio de ganado en la Autopista Panamericana Sur, Km. 18.5 del distrito de Chorrillos. Cabe precisar que dicha autorización ha sido otorgada sin establecer un plazo de caducidad determinado<sup>10</sup>.
17. Cabe indicar que ello resulta concordante con el texto de los artículos 71 y 74 del Decreto Legislativo 776- Ley de Tributación Municipal que se encontraban vigentes al momento del otorgamiento de la licencia de funcionamiento de la denunciante y que establecían que las licencias de funcionamiento tenían una vigencia no menor de un (1) año contado desde la fecha de su otorgamiento (sin imponer un plazo máximo de vigencia); y, que su renovación era automática en tanto no se hubiera producido un cambio de uso o un cambio en la zonificación del distrito<sup>11</sup>.
18. En consecuencia, dado que la licencia de funcionamiento de la denunciante no ha sido otorgada con un plazo de caducidad determinado; y, que no se ha evidenciado en el procedimiento que hubiese existido un cambio de uso o un cambio de zonificación del distrito que generaran la obligación de renovar la misma, esta Sala considera que la licencia otorgada a la denunciante tenía el carácter de indeterminada. Ello, más aun si se tiene en cuenta que desde la entrada en vigencia de la Ley 27180, todas las licencias de funcionamiento

<sup>9</sup> Ver Resolución 0029-2012/SC1-INDECOPI del 5 de enero de 2012.

<sup>10</sup> Ver foja 44 del expediente.

<sup>11</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 776, LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL**

(...)

**Artículo 71.**- Las Licencias de funcionamiento tendrán vigencia no menor de un (1) año, contado desde la fecha de su otorgamiento.

El otorgamiento de una licencia no obliga a la realización de la actividad económica en un plazo determinado.

(...)

**Artículo 74.**- La renovación de las licencias de funcionamiento es automática, en tanto no haya cambio de uso o zonificación. (...)”

(El subrayado es nuestro)

otorgadas con anterioridad al 1 de enero del 2000 obtenían la calidad de indeterminada<sup>12</sup>.

19. Sin perjuicio de ello, debe recordarse que, de acuerdo a la Ley 27444- Ley del Procedimiento Administrativo General, las entidades de la Administración Pública tienen la facultad de revocar los actos administrativos que hubieran emitido, en tanto sigan el procedimiento de revocación y las pautas establecidas en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>13</sup>.
20. En el presente caso, pese a que la denunciante contaba con una licencia de funcionamiento con vigencia indeterminada, la Municipalidad, mediante Resolución de Sanción 24977 del 21 de mayo de 2010, le impuso una

<sup>12</sup> **LEY 27180- LEY QUE MODIFICA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL DECRETO LEGISLATIVO 776 Disposiciones Transitorias y Finales**  
**Segunda.** - Licencias expedidas con anterioridad a la vigencia de la Ley  
Para efectos de la presente Ley, la licencia de funcionamiento expedida con anterioridad al 1 de enero del 2000 es considerada licencia de apertura de establecimiento válidamente expedida.

**DECRETO LEGISLATIVO 776- LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL**

**Artículo 71.-** La licencias de apertura de establecimiento tiene vigencia indeterminada. Los contribuyentes deben presentar ante la Municipalidad de su jurisdicción una declaración jurada anual, simple y sin costo alguno, de permanencia en el giro autorizado al establecimiento.

**Artículo 74.-** La renovación de la licencia de apertura de establecimiento sólo procede cuando se produzca el cambio de giro, uso o zonificación en el área donde se encuentre el establecimiento.  
El cambio de zonificación no es oponible al titular de la licencia dentro de los primeros 5 (cinco) años de producido dicho cambio. (texto modificado por la Ley 27180).

<sup>13</sup> **LEY 27444-LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, Artículo 203, Revocación**  
203.1 Los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.

203.2 Excepcionalmente, cabe la revocación de actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos:

203.2.1 Cuando la facultad revocatoria haya sido expresamente establecida por una norma con rango legal y siempre que se cumplan los requisitos previstos en dicha norma.

203.2.2 Cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada.

203.2.3 Cuando apreciando elementos de juicio sobrevinientes se favorezca legalmente a los destinatarios del acto y siempre que no se genere perjuicios a terceros.

203.3 La revocación prevista en este numeral sólo podrá ser declarada por la más alta autoridad de la entidad competente, previa oportunidad a los posibles afectados para presentar sus alegatos y evidencia en su favor.

**Artículo 205.- Indemnización por revocación**

205.1 Cuando la revocación origine perjuicio económico al administrado, la resolución que la decida deberá contemplar lo conveniente para efectuar la indemnización correspondiente en sede administrativa.

205.2 Los actos incurso en causal para su revocación o nulidad de oficio, pero cuyos efectos hayan caducado o agotado, serán materia de indemnización en sede judicial, dispuesta cuando quede firme administrativamente su revocación o anulación.

sanción alegando que no contaba con dicha autorización vigente al amparo de lo establecido en las Ordenanzas 118-MDCH y 124-MDCH.

21. Las ordenanzas antes citadas señalan lo siguiente:

**Ordenanza 118-MDCH**

**Primera Disposición Transitoria Final.-** Todas las autorizaciones de funcionamiento otorgadas en el distrito hasta el 17 de septiembre del 2005, deberán ser actualizadas obligatoriamente en el Registro de Certificados de Autorización Municipal, a fin de realizar un control y seguimiento adecuado de las autorizaciones otorgadas (...)

**Ordenanza 124-MDCH**

**Cuarta Disposición Complementaria Final.-** Precítese que lo dispuesto en la primera disposición transitoria y final de la Ordenanza 118-MDCH de fecha 3 de marzo del 2007 estará vigente hasta el 30 de noviembre del 2007, concluido dicho plazo los certificados de autorización municipal otorgados hasta el 17 de septiembre del 2005 quedarán sin efecto, debiendo iniciar nuevo trámite de licencia.

(Subrayado nuestro)

22. Como se puede apreciar, a través de las Ordenanzas 118-MDCH y 124-MDCH, la Municipalidad impuso la obligación de actualizar las licencias de funcionamiento otorgadas hasta el 17 de septiembre de 2005, bajo sanción de que las mismas quedarán sin efecto.
23. Cabe indicar que la revocación genérica de las licencias de funcionamiento a través de una ordenanza municipal no constituye un procedimiento de revocación en los términos establecidos en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General. Asimismo, en el presente caso, no se ha acreditado que la causal establecida en dichas ordenanzas referida a la no actualización de la información de las licencias de funcionamiento otorgadas en el distrito de Chorrillos se enmarque dentro de alguna de las causales en las que procede la revocación de los actos administrativos y que se encuentran reguladas de manera expresa en el artículo 203 de dicha norma.
24. En consecuencia, dado que la licencia de funcionamiento otorgada a la denunciante tenía el carácter de indeterminada, que la Municipalidad desconoció la vigencia de dicha licencia a través de la Resolución de Sanción 24977; y, que no se ha acreditado durante el procedimiento que la Municipalidad haya seguido el procedimiento de revocación y las pautas establecidas en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General, corresponde declarar que el desconocimiento de la licencia de funcionamiento de la denunciante constituye una barrera burocrática ilegal.

Otros argumentos respecto a este extremo de la denuncia

25. En su apelación, la Municipalidad señaló que los gobiernos locales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, dentro de las cuales se encuentra la facultad de otorgar autorizaciones, derechos y licencias. De acuerdo a ello, considera que la exigencia contenida en la Primera Disposición Transitoria de la Ordenanza 118-MDCH y en la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ordenanza 124-MDCH ha sido realizada en ejercicio de sus atribuciones.
26. En efecto, esta Sala concuerda con la Municipalidad que de acuerdo a la Ley 27972– Ley Orgánica de Municipalidades, la Municipalidad es competente para normar, regular, otorgar autorizaciones, derechos y licencias en su distrito. Sin embargo, en el presente caso no se cuestiona la competencia normativa de la Municipalidad para regular el otorgamiento de las licencias de funcionamiento en su distrito, sino el desconocimiento de la licencia de funcionamiento otorgada a la denunciante en el año 1999, al amparo de lo dispuesto en las Ordenanzas 118-MDCH y 124-MDCH, prorrogadas por la Ordenanza 129-MDCH y materializada en la Resolución de Sanción 24977.
27. Por tanto, dado que los argumentos de la Municipalidad no forman parte de la cuestión controvertida en el presente caso, corresponde desestimar los cuestionamientos de la Municipalidad en este extremo.
28. Asimismo, en apelación, la Municipalidad señaló que emitió las Ordenanzas 118-MDCH y 124-MDCH con la finalidad de preservar el suelo y la zonificación de su distrito, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ordenanza 184-MML aprobada por la Municipalidad Metropolitana de Lima en el año 1998, cuyo objetivo es la conservación y desarrollo del área natural de los pantanos de villa y la regularización del uso de los recursos naturales. En atención a ello, mencionó que la denunciante debía contar con una opinión favorable de Prohvilla a fin de obtener su licencia de funcionamiento.
29. Al respecto, se debe tener en cuenta que en el presente procedimiento, la denunciante cuestionó el desconocimiento de su licencia de funcionamiento obtenida en el año 1999 a través de la Resolución de Sanción 24977 y no si el requisito de contar con una opinión favorable de Prohvilla constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad. En consecuencia, dado que dicho requisito no ha sido materia de cuestionamiento en el presente procedimiento, no corresponde a esta Sala emitir pronunciamiento sobre el particular.
30. Sin perjuicio de ello, se deja constancia que, incluso en el supuesto en que la Municipalidad considere que dicho requisito era indispensable para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento de la denunciante y que por

ende, la licencia obtenida en el año 1999 no resulta válida, la Municipalidad no ha acreditado durante el procedimiento haber anulado o revocado dicha licencia de funcionamiento.

31. Por lo expuesto y dado que se han desestimado los cuestionamientos efectuados por la Municipalidad en apelación, corresponde confirmar la Resolución 0185-2011/CEB-INDECOPI que declaró barrera burocrática ilegal el desconocimiento de la licencia de funcionamiento de la denunciante al amparo de lo dispuesto en las Ordenanzas 118-MDCH, 124-MDCH y 129-MDCH, materializada en la Resolución de Sanción 24977.
32. En aplicación de la metodología de análisis establecida en el precedente de observancia obligatoria aprobado por Resolución 182-97-TDC, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de la barrera burocrática denunciada, en tanto la misma ha sido declarada ilegal.
- III.3 Sobre la exigencia del pago de una tasa para la tramitación del procedimiento de actualización de licencias de funcionamiento
33. El artículo 67 del Decreto Legislativo 776-Ley de Tributación Municipal<sup>14</sup> establece que las Municipalidades se encuentran prohibidas de cobrar tasas por la fiscalización o control de actividades que se encuentran a su cargo de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades.
34. En el presente caso, la denunciante cuestionó la legalidad y/o razonabilidad de efectuar un pago para que la Municipalidad obtenga información acerca de las licencias de funcionamiento otorgadas hasta el 17 de septiembre de 2005 en el distrito de Chorrillos, cobro que fue impuesto a través de la Primera Disposición Transitoria Final de la Ordenanza 118-MDCH.
35. De la revisión de la Ordenanza 118-MDCH se aprecia que la Municipalidad exige efectuar un pago por concepto de actualización de la información de las licencias de funcionamiento otorgadas hasta el 17 de septiembre del 2005 en el distrito de Chorrillos, a fin de realizar un control y seguimiento adecuado de las autorizaciones otorgadas, conforme se detalla a continuación:

**“Ordenanza 118-MDCH  
Primera Disposición Transitoria y Final.- Todas las autorizaciones de funcionamiento otorgadas en el distrito hasta el 17 de septiembre del 2005, deberán ser actualizadas obligatoriamente en el Registro de Certificados de**

<sup>14</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 776- LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL, Artículo 67.-**  
Las Municipalidades no pueden cobrar tasas por la fiscalización o control de actividades comerciales, industriales o de servicios, que deben efectuar de acuerdo a sus atribuciones previstas en la Ley Orgánica de Municipalidades. Sólo en los casos de actividades que requieran fiscalización o control distinto al ordinario, una ley expresa del Congreso puede autorizar el cobro de una tasa específica por tal concepto. La prohibición establecida en el presente artículo no afecta la potestad de las municipalidades de establecer sanciones por infracción a sus disposiciones.

Autorización Municipal, a fin de realizar un control y seguimiento adecuado de las autorizaciones otorgadas (...)  
(Subrayado nuestro)

36. Teniendo en cuenta que, de acuerdo al artículo 79 numeral 3.6 de la Ley 27972- Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades distritales tienen competencia exclusiva para otorgar y fiscalizar las licencias de funcionamiento en su distrito<sup>15</sup>, esta Sala considera que contar con un registro actualizado de las licencias de funcionamiento que ha otorgado en su distrito se encuentra dentro de la labores propias de la Municipalidad, por lo que se encuentra prohibida de efectuar cobro alguno a los administrados por dicho concepto.
37. Cabe indicar que, la Comisión en la Resolución 0185-2011-CEB/INDECOPI señaló de manera expresa que el cobro establecido por la Municipalidad en la Primera Disposición Transitoria y Final de la Ordenanza 118-MDCH era ilegal<sup>16</sup>. En consecuencia, corresponde confirmar dicho sentido de la resolución y de acuerdo a lo dispuesto en el numeral III.1 de la presente resolución, corresponde declarar que el cobro establecido en la Primera Disposición Transitoria y Final de la Ordenanza 118-MDCH constituye una barrera burocrática ilegal, el mismo que debe ser inaplicado en favor de la denunciante.
38. De acuerdo con el precedente de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución 182-97-TDC, habiendo determinado la ilegalidad de la barrera burocrática denunciada no resulta necesario continuar con el análisis de razonabilidad de la misma. En atención a ello, este Colegiado deja constancia que no se pronunciará acerca de la presunta razonabilidad de la tasa por derecho de trámite<sup>17</sup>.

#### III.4 Sobre la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento

39. En su apelación la Municipalidad señaló que las Ordenanzas 118-MDCH y 124-MDCH complementan la Ordenanza 052-MDCH, a través de la cual la

<sup>15</sup> LEY 27972- LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES  
**ARTÍCULO 79°.- ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO Y USO DEL SUELO**  
Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:  
(...)  
**3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:**  
3.6. Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de:  
(...)  
3.6.4. Apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales de acuerdo con la zonificación.

<sup>16</sup> Ver la foja 168 del expediente.

<sup>17</sup> La Municipalidad señaló que el costo de la tasa exigida por la actualización de la información sobre las licencias de funcionamiento otorgadas hasta el 17 de septiembre del 2005 (S/. 11.00 nuevos Soles) era menor al costo en el que incurría para proporcionar dicho servicio, por lo que consideraba era proporcional.

Municipalidad adecuó su procedimiento de licencia de funcionamiento a lo dispuesto en la Ley 28976- Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. Por tanto, considera que ambas normas serían legales al encontrarse acordes con la ley.

40. Contrariamente a lo señalado por la Municipalidad, la Ordenanza 052-MDCH y la Ley 28976- Ley Marco de Funcionamiento no contemplan: (i) la obligación de que las municipalidades deban realizar el canje de los certificados de licencias de funcionamiento, (ii) la posibilidad de que las municipalidades cobren una tasa por derecho de trámite para la actualización de información sobre las licencias de funcionamiento otorgadas en el distrito; o, (iii) la posibilidad de que las municipalidades puedan revocar las licencias de funcionamiento de manera genérica a través de una ordenanza y que por tanto constituya una excepción a lo establecido en los artículos 203 y 205 de la Ley 2744-Ley del Procedimiento Administrativo General para la revocación de actos administrativos.
41. En tal sentido, dado que la Ordenanza 052-MDCH y la Ley 28976-Ley Marco de Licencia de Funcionamiento no sustentan la actuación de la Municipalidad, los argumentos de la Municipalidad en este extremo deben ser desestimados.
42. En consecuencia, corresponde confirmar la Resolución 0185-2011/CEB-INDECOPI del 22 de septiembre de 2011.

#### **IV RESOLUCIÓN DE LA SALA**

Confirmar la Resolución 0185-2011/CEB-INDECOPI del 22 de septiembre del 2011 la cual declaró barrera burocrática ilegal el desconocimiento de la licencia de funcionamiento de Frigorífico Jo S.A.C al amparo de las Ordenanzas 118-MDCH y 124-MDCH, prorrogadas por la Ordenanza 129-MDCH y materializada a través de la Resolución de Sanción 24977. Asimismo, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la exigencia del pago de una tasa por la actualización de información sobre las licencias de funcionamiento otorgadas en el distrito de Chorrillos hasta el 17 de septiembre de 2005, al amparo de lo dispuesto en la Ordenanza 118-MDCH.

**Con la intervención de los señores vocales Héctor Tapia Cano, Juan Ángel Candela Gómez de la Torre, Raúl Francisco Andrade Ciudad y Alfredo Ferrero Díez Canseco.**

**HÉCTOR TAPIA CANO**  
Vicepresidente

13/13

## ANEXO 8: Expediente N° 470-2013-PA/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 00470-2013-PA/TC

LIMA

MARÍA DEL CARMEN GLORIA  
REÁTEGUI ROSSELLO DE NAVARRO Y  
OTROS

### RAZÓN DE RELATORÍA

En la presente causa la resolución sólo es suscrita por los magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, no por el señor magistrado Beaumont Callirgos debido a que, a pesar de que estuvo presente en la vista de la causa, no llegó a votar y mediante Resolución Administrativa N° 66-2013-P/TC de fecha 3 de mayo de 2013, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 6 de mayo de 2013, se ha declarado la vacancia de dicho magistrado por la causal establecida en el artículo 16°, inciso 4, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 8 días del mes de mayo de 2013, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña María del Carmen Glona Reátegui Rossello de Navarro y otros contra la sentencia de fojas 787, su fecha 20 de septiembre de 2012, expedida por la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de amparo de autos

### ANTECEDENTES

Con fecha 18 de enero de 2011, los recurrentes interponen demanda de amparo contra el colegio San Jorge de Miraflores S.C.R.L., don Juan José Lee Reyes en su calidad de representante legal del mismo, la empresa contratista Marko Construcciones S.A.C. y don Franco Fernández Santa María en su condición de exdirector técnico y exrepresentante legal del Patronato de Defensa de los Pantanos de Villa (Prohvilla), a fin de que por sentencia constitucional se ponga término a la violación de su derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N.º 00470-2013-PA/TC

LIMA

MARÍA DEL CARMEN GLORIA  
REÁTEGUI ROSSELLO DE NAVARRO Y  
OTROS

Sustentan su demanda en que la empresa contratista Marko Construcciones S.A.C. viene llevando a cabo las obras de construcción de la sede de Chorrillos del colegio San Jorge, en un terreno ubicado en la avenida Hernando Lavalle y la alameda Don Augusto, de la urbanización Huertos de Villa, que forma parte de la zona de amortiguamiento de la Reserva de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa, sin que para ello cuente con la opinión ambiental favorable emitida por la autoridad competente, esto es, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (en adelante, Sernanp), habiendo obtenido la licencia de construcción de modo irregular y con la opinión ambiental de una autoridad incompetente, como es el caso del Patronato de Defensa de los Pantanos de Villa (en adelante, Prohvilla), que ha aprobado indebidamente el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado mediante la Opinión Ambiental N.º 364-2010-MML-PROHVILLA.

Expresan que a pesar de que el Sernanp dispuso la paralización de la obra, los demandados han continuado con la construcción del colegio y ni siquiera vienen respetando las pautas y recomendaciones contenidas en el Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado, lo que viene ocasionando ruidos molestos para los vecinos y las especies que habitan en el pantano, así como la modificación del paisaje y afloraciones de agua, afectando el ecosistema de Los Pantanos de Villa.

El colegio San Jorge de Miraflores S.C.R.L., debidamente representado por don Juan José Lee Reyes, contesta la demanda manifestando que ésta resulta improcedente toda vez que iniciaron las obras de construcción de la sede Chorrillos luego de contar con la aprobación del Anteproyecto Arquitectónico, la opinión ambiental favorable de Prohvilla al Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado y la Licencia de Obra válidamente emitida por la Municipalidad Distrital de Chorrillos. Aducen que el colegio no está dentro de Los Pantanos de Villa sino en la Zona de Amortiguamiento, en la que existen urbanizaciones completas con todo tipo de servicios y cientos de casas (como en las que habitan los recurrentes), centros de esparcimiento, otros tres colegios y un flujo de vehículos acorde con esa situación.

Asimismo, expresan que si bien en un primer momento Sernanp solicitó la paralización de la obra, lo cierto es que al tramitar la licencia de construcción la Comuna de Chorrillos no les advirtió que se requería la opinión favorable de dicha entidad, de manera que les informó que debían presentar el Estudio Semidetallado para su aprobación. En virtud de ello, cumplieron con presentar el anotado estudio, habiendo el precitado órgano, finalmente, emitido opinión ambiental favorable. Por último, proponen la excepción de falta de agotamiento de la vía previa, toda vez que si los actores consideraban que se habían producido infracciones administrativas, debieron



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00470-2013-PA/TC

LIMA

MARÍA DEL CARMEN GLORIA

REÁTEGUI ROSSELLO DE NAVARRO Y

OTROS

agotar las vías previas antes de recurrir, de manera abusiva y deshonestamente, al Poder Judicial.

La empresa Marko Construcciones S.A.C., debidamente representada por don Javier Valerio Puchuri Bellido, contesta la demanda alegando que la construcción de la sede Chorrillos del colegio San Jorge constituye una obra igual o menor que otras construcciones que existen en la misma zona, y que se ha cumplido con seguir el procedimiento administrativo debida y legalmente previsto, habiéndose obtenido opinión favorable de Sernanp.

Don Juan José Lee Reyes contesta la demanda a nombre propio manifestando que los recurrentes plantean una demanda de amparo por supuesta afectación del derecho al medio ambiente sin que exista una sola prueba que lo acredite y que, por el contrario, existen informes favorables de las autoridades competentes que demuestran que no existe ningún daño ambiental. Expresa que, en todo caso, se requeriría de una etapa probatoria, porque resulta imposible probar, sobre la base de unas fotografías, que la construcción del colegio afecta el medio ambiente y genera ruidos molestos.

Luego, con fecha 14 de marzo de 2011, también propone la excepción de falta de agotamiento de la vía previa en virtud de los mismos argumentos planteados en su calidad de representante del colegio San Jorge de Miraflores S.C.R.L.

La Autoridad Municipal de los Pantanos de Villa (Prohvilla), debidamente representada por don Daniel Fernando Valle Basto, contesta la demanda expresando que la entidad que representa emite opinión técnica respecto de las certificaciones ambientales –que se tramitan ante cada autoridad competente– expedidas en relación con las actividades que se desarrollan en la Zona Especial de Reglamentación de los Pantanos de Villa, mas no aprueba la certificación ambiental.

Por último, don Franco Eduardo Fernández Santa María, quien en su momento fuera director técnico de la Autoridad Municipal de los Pantanos de Villa (Prohvilla) contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada, y expresa que los argumentos de los demandantes son totalmente falsos, porque el colegio en construcción se ha realizado en una zona permitida y compatible con la zonificación dispuesta por la Ordenanza N.° 1044-MML, esto es, en la Zona de Huertos de Villa, mas no en la Reserva de Vida Silvestre, como maliciosamente se alega en la demanda. Alega, además, que la obra contó con opinión ambiental favorable y la licencia correspondiente, y que la demanda carece de una prueba idónea, como un estudio de impacto ambiental o similar.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N.º 00470-2013-PA/TC

LIMA

MARÍA DEL CARMEN GLORIA  
REÁTEGUI ROSSELLO DE NAVARRO Y  
OTROS

El Décimo Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 5 de octubre de 2011, desestimó la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa y declaró infundada la demanda, por considerar que el proyecto de construcción del colegio emplazado no sólo ha recibido opinión técnico ambiental favorable de la autoridad competente, sino que ante su requerimiento, tal entidad emitió un nuevo informe, en el que concluye que no hay evidencia que demuestre un impacto ambiental en el área natural protegida del Refugio de Vida Silvestre de Los Pantanos de Villa, de manera que no habiéndose acreditado los hechos denunciados, la demanda debe ser desestimada.

La Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima confirmó dicha decisión por los mismos fundamentos.

Contra dicha decisión los recurrentes interponen recurso de agravio constitucional alegando que la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima omitió valorar el Informe Ambiental de parte elaborado por PEIA INGENIEROS & CONSULTORES, el cual consideraron irrelevante, y que dieron mayor valor probatorio a los medios probatorios (sic) señalados en la resolución impugnada en perjuicio del informe pericial de parte (sic).

**FUNDAMENTOS**

**Delimitación del petitorio de la demanda y consideraciones previas**

1. Mediante la demanda de amparo de autos, los recurrentes persiguen que mediante sentencia constitucional se ponga término a la afectación de su derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida debido a la construcción de la sede de Chorrillos del colegio San Jorge de Miraflores.
2. En esa medida, el Tribunal Constitucional estima oportuno precisar que su pronunciamiento no sólo se verá circunscrito a los efectos que la construcción del anotado centro educativo podría generar en el invocado derecho al medio ambiente, sino también a los eventuales impactos ambientales que podrían producirse como consecuencia de su futuro funcionamiento
3. De otro lado, y teniendo en cuenta que la demanda de amparo de autos ha sido interpuesta, principalmente, contra dos personas jurídicas de derecho privado –el colegio San Jorge S.C.R.L. y la empresa Marko Construcciones S.A.C.–, el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00470-2013-PA/TC

LIMA

MARÍA DEL CARMEN GLORIA

REÁTEGUI ROSSELLO DE NAVARRO Y

OTROS

Tribunal Constitucional estima pertinente reiterar su doctrina conforme a la cual los derechos fundamentales que la Constitución ha reconocido no sólo son derechos subjetivos, sino también constituyen el orden material de valores en los cuales se sustenta todo el ordenamiento constitucional. Esta última dimensión objetiva de los derechos fundamentales se traduce, por un lado, en exigir que las leyes y sus actos de aplicación se realicen conforme a los derechos fundamentales (efecto de irradiación de los derechos en todos los sectores del ordenamiento jurídico) y, por el otro, en imponer, sobre todos los organismos públicos, un “deber especial de protección” de dichos derechos

4. Sin embargo, esta vinculación de los derechos fundamentales ante la que se encuentran los organismos públicos no significa que tales derechos sólo se puedan oponer a ellos, y que, por tanto, las personas (naturales o jurídicas de derecho privado) sean ajenas a su respeto. El Tribunal ha manifestado en múltiples ocasiones (algunas veces de manera implícita, otras de manera expresa) que, en nuestro sistema constitucional, los derechos fundamentales vinculan tanto al Estado como a los particulares.

5. Y es que en el Estado democrático de derecho de nuestro tiempo ya no solo se trata de garantizar la existencia de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano le son reconocidos, sino también de protegerla de los ataques al medio ambiente –que es lo que se denuncia en autos– en el que esa existencia se desenvuelve, a fin de permitir que su vida se desarrolle en condiciones ambientales aceptables.

**Análisis de la controversia**

**El derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida previsto en el artículo 2º, inciso 22), de la Constitución)**

**Argumentos de los demandantes**

6. Los recurrentes sustentan su demanda en que se viene construyendo la sede de Chorrillos del colegio San Jorge sin contar para ello con la opinión ambiental favorable emitida por la autoridad competente, esto es, el Semanp, habiendo obtenido la licencia de construcción de modo irregular y con la opinión ambiental de una autoridad incompetente como es el caso de Prohvilla, que ha aprobado indebidamente el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado mediante la Opinión Ambiental N.º 364-2010-MML-PROHVILLA.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00470-2013-PA/TC

LIMA

MARÍA DEL CARMEN GLORIA  
REATEGUI ROSSELLO DE NAVARRO Y  
OTROS

#### Argumentos de los demandados

7. Si bien es cierto, conforme consta en los antecedentes de la presente sentencia, han contestado la demanda don Juan José Lee Reyes en representación del colegio San Jorge de Miraflores S.C.R.L.; el representante de la empresa Marko Construcciones S.A.C.; el propio don Juan José Lee Reyes a nombre propio; el actual representante de la Autoridad Municipal de los Pantanos de Villa (Prohvilla); y don Franco Eduardo Fernández Santa María, quien en su momento fuera director técnico de la Autoridad Municipal de los Pantanos de Villa (Prohvilla), todos ellos coinciden en negar y contradecir la demanda con argumentos similares.

8. En ese sentido, manifiestan, esencialmente, que: a) las obras de construcción de la sede Chorrillos del Colegio San Jorge cuentan con la aprobación del Anteproyecto Arquitectónico; b) cuentan con la opinión ambiental favorable de Prohvilla al Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado; c) cuentan con la Licencia de Obra válidamente emitida por la Municipalidad Distrital de Chorrillos; d) cuentan con la opinión ambiental favorable de parte de Sernanp; e) los argumentos de los demandantes son totalmente falsos y no han sido acreditados con prueba idónea, al no obrar siquiera un Estudio de Impacto Ambiental que acredite sus afirmaciones; y, f) que el colegio en construcción se ha realizado en una zona permitida y compatible con la zonificación dispuesta por la Ordenanza N.º 1044-MML, esto es, en la Zona de Huertos de Villa, mas no en la Reserva de Vida Silvestre.

#### Consideraciones del Tribunal Constitucional

9. La Constitución Política de 1993 (artículo 2º, inciso 22) reputa como fundamental el derecho de la persona "(...) a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida". El constituyente, al incluir dicho derecho en el Título I, Capítulo I, referido a los derechos fundamentales, ha tenido como propósito catalogar el derecho de las personas a disfrutar de un medio ambiente sano como un derecho de la persona. El carácter de este derecho impone delimitar, principalmente, su contenido. Ello, no obstante, exige analizar previamente el significado de "medio ambiente", pues es un concepto consustancial al contenido mismo del derecho en cuestión.

10. Como ya ha sido establecido por este Tribunal en la sentencia recaída en el Expediente N.º 00048-2004-AI/TC, desde la perspectiva constitucional, y a efectos de su protección, se hace referencia, de modo general, al medio ambiente como el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 00470-2013-PA/TC

LIMA

MARÍA DEL CARMEN GLORIA  
REÁTEGUI ROSSELLO DE NAVARRO Y  
OTROS

lugar donde el hombre y los seres vivos se desenvuelven. En dicha definición se incluye «(...) tanto el entorno globalmente considerado –espacios naturales y recursos que forman parte de la naturaleza: aire, agua, suelo, flora, fauna– como el entorno urbano»; además, el medio ambiente, así entendido, implica las interrelaciones que entre ellos se producen: clima, paisaje, ecosistema, entre otros.

- 11 De otro lado, en tanto derecho, nuestra Constitución ha elevado al nivel de fundamental dicho derecho, siendo ello así, el Estado tiene el deber de efectivizar su plena vigencia, así como de prever los mecanismos de su garantía y defensa en caso de transgresión.
12. En ese sentido, en reiterada jurisprudencia el Tribunal Constitucional ha establecido que el contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos, a saber: 1) el derecho a gozar de ese medio ambiente, y, 2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve
13. En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, 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; y, en el caso de que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. 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 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido
14. Con relación a la segunda manifestación, el derecho en análisis se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. 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. 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.
15. Tal derecho al ambiente equilibrado y adecuado participa tanto de las propiedades de los derechos reaccionales como de los derechos prestacionales. En su faz reaccional, éste se traduce en la obligación del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten el medio ambiente equilibrado y adecuado para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00470-2013-PA/TC

LIMA

MARÍA DEL CARMEN GLORIA  
REÁTEGUI ROSSELLO DE NAVARRO Y  
OTROS

el desarrollo de la vida humana.

16. Mientras que en su dimensión prestacional, impone al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales cabe mencionar la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente. Desde luego, no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención que se afecte a ese ambiente equilibrado. El Tribunal considera que, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin. Y es que si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un medio ambiente sano, estos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que lo hagan posible. En ese sentido, este Tribunal estima que la protección del medio ambiente sano y adecuado no sólo es una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención de que ellos sucedan.
17. Como ha quedado anotado *supra*, uno de los argumentos de los recurrentes lo constituye el hecho de que, a su juicio, el emplazado Colegio San Jorge viene construyendo la sede de Chorrillos habiendo obtenido la licencia de construcción u obra de modo irregular.
18. El Tribunal Constitucional discrepa de tal argumento, no sólo porque en autos no obra medio probatorio alguno que acredite que, en efecto, ello ocurrió así, sino porque además, a fojas 152 corre copia de la Licencia de Obra Nueva N.º 6287-10, emitida por la Municipalidad Distrital de Chorrillos a favor del emplazado colegio San Jorge para la construcción de otra sede en el referido distrito, otorgada el 18 de noviembre de 2010 y con vigencia al 18 de noviembre de 2013, de la que se presume su validez al no constar en autos que se haya decretado su nulidad por instancia administrativa o judicial alguna.
19. En el mismo sentido, y a mayor abundamiento, obra a fojas 220 la Resolución de Licencia de Edificación N.º 6287-10, emitida por la Municipalidad Distrital de Chorrillos el 18 de noviembre de 2010, que habilita la edificación de un centro educativo nuevo de propiedad del colegio San Jorge de Miraflores S.C.R.L. En consecuencia, tal argumento debe ser desestimado por carecer de sustento



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 00470-2013-PA/TC

LIMA

MARÍA DEL CARMEN GLORIA  
REÁTEGUI ROSSELLO DE NAVARRO Y  
OTROS

20. Se alega, además, que el emplazado colegio San Jorge viene construyendo la sede de Chorrillos con la opinión ambiental de una autoridad incompetente como es el caso de Prohvilla, que ha aprobado indebidamente el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado mediante la Opinión Ambiental N.º 364-2010-MML-PROHVILLA, es decir, sin contar para ello con la opinión ambiental favorable emitida por la autoridad competente, esto es, el Sernanp.
21. Consta, en efecto, de fojas 154 a 156, la Opinión Ambiental N.º 364-2010-MML-Prohvilla, emitida por la Autoridad Municipal de Los Pantanos de Villa, en calidad de órgano adscrito a la Municipalidad Metropolitana de Lima, de fecha 26 de julio de 2010, que concluye emitiendo opinión ambiental favorable para la construcción del colegio materia de autos, que, a juicio de los actores, no era la autoridad competente para ello.
22. Cierto es, como luego se verá, que en materias como la de autos la autoridad competente es el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sernanp). Sin embargo, ello no quita que Prohvilla también ostente competencia para emitir opinión técnica sobre las certificaciones ambientales, que es distinto a aprobarlas. En efecto, tal entidad es un organismo público descentralizado de la Municipalidad de Lima, creado mediante la Ordenanza N.º 184-98-MML, con objetivos y funciones específicas allí previstas, así como en la Ordenanza N.º 838 de la misma comuna, que aprueba sus estatutos, destacando, en particular, la de coordinar los planes de manejo ambiental en Los Pantanos de Villa con el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena), hoy fusionado con el Sernanp, según ordena la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.
23. De ahí que la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1013 establece la creación del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) como ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, y en su calidad de autoridad técnico-normativa realiza su trabajo en coordinación con Gobiernos regionales, locales y propietarios de predios reconocidos como áreas de conservación privada.
24. Prueba de ello lo constituye el convenio suscrito entre el Sernanp y Prohvilla, que en copia corre de fojas 513 a 523 de autos, y cuyo objeto es implementar mecanismos e instrumentos de colaboración interinstitucional a fin de fomentar y promover la conservación de la diversidad biológica y la protección del ambiente,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 00470-2013-PA/TC

LIMA

MARÍA DEL CARMEN GLORIA  
REÁTEGUI ROSSELLO DE NAVARRO Y  
OTROS

entre otros. A juicio de este Tribunal, no es exacto afirmar que Prohvilla era un órgano incompetente para emitir una opinión ambiental, pues en todo caso, se trata, precisamente, de una opinión que, como tal, no es definitiva, pues la aprobación final corresponde, como más adelante se verá, al Sernanp. Por ende, debe descartarse tal alegato por carecer de sustento.

25. Sin embargo, más allá de eso, y contrariamente a lo alegado por los actores –que aducen que el colegio fue construido sin contar para ello con la opinión ambiental favorable emitida por el Sernanp como autoridad competente–, corren en autos

- a) De fojas 158 a 161, el Informe N.º 027-2010-SERNANP-DGANP-RVSLPV, del 15 de diciembre de 2010, esto es, de fecha anterior a la presentación de la demanda de autos, remitido mediante el Oficio N.º 354-2010-SERNANP-DGANP-RVSLPV de la misma fecha, que contiene una serie de observaciones formuladas por el Sernanp al colegio emplazado para su subsanación
- b) De fojas 163 a 165, el Oficio N.º 365-2010-SERNANP-DGANP-RVSLPV del 20 de diciembre de 2010, mediante el que se remite el Informe N.º 030-2010-SERNANP-DGANP-RVSLPV, del 22 de diciembre de 2010 (ambos de fecha anterior a la presentación de la demanda), e indica que tras el levantamiento de las observaciones:

(...) ha procedido a emitir la Opinión Técnica Ambiental Favorable al Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado de Construcción del Colegio San Jorge – Chorrillos (énfasis agregado).

Y se plantean una serie de recomendaciones a tener en cuenta durante la construcción que conllevan la suscripción por parte del representante del anotado colegio del acta de compromiso que corre de fojas 166 y 167.

- c) A fojas 226, el Oficio N.º 364-2010-SERNANP-DGANP-RVSLPV, del 20 de diciembre de 2010, mediante el que Sernanp pone en conocimiento de la Municipalidad Distrital de Chorrillos que el colegio emplazado levantó las observaciones y, por tanto, ha emitido opinión técnica ambiental favorable

26. A juicio de este Tribunal, tampoco resulta exacto afirmar que el colegio emplazado construyó su nueva sede sin contar para ello con la opinión ambiental favorable



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 00470-2013-PA/TC

LIMA

MARÍA DEL CARMEN GLORIA

REÁTEGUI ROSSELLO DE NAVARRO Y

OTROS

emitida por el Sernanp, de manera que tal argumento también debe ser desestimado.

27. Y es que si bien es cierto, a fojas 169 corre copia de la Carta N.º 033-2011-SERNANP-DGANP, mediante la que se remite el Informe N.º 045-2011-SERNANP-DGANP-RVSLPV, del 31 de enero de 2011, que corre de fojas 170 a 172, que da por aclarada la Resolución Directoral N.º 001-2011-SERNANP-DGANP, que dejó sin efecto los Informes N.ºs 027 y 030-2010-SERNANP-DGANP-RVSLPV, ello obedeció a razones de forma mas no de fondo y no atribuibles al colegio emplazado

28. En efecto, tal y como consta en el Informe N.º 004-2011-SERNANP-OAJ, que en copia corre a fojas 588 –y que, por cierto, constituye un documento interno elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica y no por el área competente, que es la Dirección de Gestión de Áreas Naturales Protegidas del Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa–,

(...) se dieron una serie de errores sistemáticos en el proceso de evaluación del DIA semidetallado, como el uso del término “opinión ambiental” en lugar de “opinión previa favorable”, remisión de información incompleta al administrado y a la Municipalidad Distrital de Chorrillos, el envío directo de la opinión al administrado, correspondiendo a la Municipalidad hacerlo, entre otros, lo cual evidenciaría que el proceso no fue conducido del modo que normalmente se sigue en éstos casos” (énfasis agregado).

29. De manera que negligencias en las que incurrió la Administración durante el desarrollo del proceso administrativo no pueden ser atribuibles al colegio emplazado, que, a lo largo de estos autos, ha acreditado haber realizado todos los trámites necesarios para llevar a cabo la construcción de su nueva sede sin afectar el invocado derecho al medio ambiente, pues en efecto, conviene precisar que ni el aludido Informe N.º 004 ni la Resolución Directoral que dejó sin efecto los Informes N.ºs 027 y 030-2010-SERNANP- DGANP-RVSLPV contienen pronunciamiento alguno en el sentido de que se haya producido, se esté produciendo o se vaya a producir daño ambiental alguno.

30. En todo caso, consta a fojas 570 que durante el trámite del proceso de amparo de autos en primera instancia, el juez a cargo del Décimo Juzgado Constitucional de Lima dispuso de oficio, como actuación probatoria, oficiar al Sernanp a efectos de que cumpla con emitir un informe u opinión técnica respecto a los impactos ambientales al Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa que generaría no sólo la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00470-2013-PA/TC

LIMA

MARÍA DEL CARMEN GLORIA  
REÁTEGUI ROSSELLO DE NAVARRO Y  
OTROS

construcción, sino también el futuro funcionamiento del colegio San Jorge, pedido reiterado a fojas 679 a pedido del propio centro educativo emplazado, según se aprecia a fojas 677.

31. Así, corre de fojas 708 a 711 de autos el Oficio N.º 776-2011-SERNANP-DGANP, del 25 de julio de 2011, suscrito por el director de Gestión de Áreas Naturales Protegidas, mediante el que se remitió al juez de primera instancia copia del Informe N.º 05-2011-SERNANP- RVSLPV, que concluye que:

(. ) luego de la evaluación de los documentos remitidos por la Institución Educativa y las constataciones de campo, no hay evidencia que demuestre que se viene generando un impacto ambiental directo en el área natural protegida de Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa. Sin embargo, por encontrarse dentro de la zona de amortiguamiento, es necesario que SERNANP coordine con las instituciones competentes el seguimiento a la obra, para asegurar los objetivos de establecimiento del área natural protegida (énfasis agregado).

32. En consecuencia, con los fundamentos precedentes, el Tribunal Constitucional considera que el argumento evaluado también carece de asidero y, por lo mismo, estima que, no habiéndose acreditado la afectación del derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida previsto por el artículo 2.22º de la Constitución, la demanda debe ser desestimada.

**Consideraciones finales respecto del RAC y el rol de los órganos técnicos de auxilio en el proceso constitucional**

33. Un último aspecto que este Colegiado considera necesario evaluar lo constituye el hecho de que, al interponerse el recurso de agravio constitucional se ha alegado que la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima omitió valorar el Informe Ambiental de parte elaborado por PEIA INGENIEROS & CONSULTORES; que consideraron irrelevante dicha pericia de parte admitida al proceso (sic); y que dieron mayor valor probatorio a los medios probatorios (sic) señalados en el sexto considerando de la resolución objeto del recurso de agravio, en perjuicio de los informes periciales de parte

34. Tal argumento obliga a este Tribunal a recordar, como lo ha hecho en anteriores oportunidades (Cf. Expedientes N.ºs 01939-2011-PA/TC, 04223-2006-AA/TC y, 00921-2003-AA/TC, entre otros), cuál es el rol de los órganos técnicos de auxilio en el proceso constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 00470-2013-PA/TC

LIMA

MARÍA DEL CARMEN GLORIA

REÁTEGUI ROSSELLO DE NAVARRO Y

OTROS

35. Y es que en no pocas oportunidades este Tribunal se ha encontrado con causas en las que se requería del auxilio de organismos técnicos especializados en materias cuyo conocimiento le era ajeno, como por ejemplo, en los casos de la empresa de telefonía Nextel (*Cfr* Expediente N.º 04223-2006-AA/TC) –en los que también se denunciaba la afectación del derecho al medio ambiente debido a una antena de telecomunicaciones que supuestamente emitía ondas electromagnéticas que afectaban la salud– o como en el de la empresa Depósitos Químicos Mineros (*Cfr* Expediente N.º 00921-2003-AA/TC).

36. En aquellas oportunidades este Colegiado estableció que:

(...) cuando una dependencia del Estado emite una opinión técnica acerca de un asunto propio de su competencia, no vulnera ni amenaza *per se* derechos constitucionales, a menos que con la emisión de dicho dictamen, se hubiese obrado de una forma absolutamente incompatible con los objetivos propios de la función que se ejerce, u omitido el cumplimiento de normas preestablecidas que regulan su ejercicio. Mientras que en el primer supuesto, se trata de preservar que toda opinión guarde un mínimo de razonabilidad o coherencia a partir de los referentes que proporciona el tipo de función dentro de la que dicha opinión especializada se encuentra inmersa (no se podría, por ejemplo, emitir un informe a favor o en contra de algo respecto de lo cual se carece de conocimientos elementales); en el segundo supuesto se trata de garantizar que al momento de emitirse tal pronunciamiento, se observen todas y cada una de las pautas que la ley impone, a fin de que la opinión pueda considerarse adecuadamente emitida (se trata, por tanto, de respetar la parte reglada que toda opinión debe suponer al momento de adoptarse)

37. En el mencionado caso Nextel, era evidente que este Tribunal no era competente en términos técnicos –por no ser su especialidad– para decidir y evaluar si una antena de telecomunicaciones emitía ondas electromagnéticas que afectaban la salud. Y es justamente por ello que se apoyó en los informes emitidos por los órganos técnicos competentes y especializados, los cuales valoró porque, precisamente, provenían del órgano especializado y competente.

38. Mientras que en el aludido caso Depósitos Químicos Mineros, ante el cuestionamiento sobre si mediante un proceso constitucional es posible cuestionar pronunciamientos de connotación eminentemente técnica, como la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental por la Dirección de Asuntos Ambientales del Ministerio de Industrias, o la opinión técnica favorable emitida por la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas, el Tribunal Constitucional sostuvo que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N.º 00470-2013-PA/TC

LIMA

MARÍA DEL CARMEN GLORIA

REÁTEGUI ROSSELLO DE NAVARRO Y

OTROS

El hecho de que se hayan observado los criterios mínimos al momento de emitirse opiniones especializadas y que estas hayan sido adecuadamente sustentadas, supone que su cuestionamiento no puede ser asumido como válido, tanto más cuanto que estas han sido expedidas conforme a las competencias establecidas por la normatividad aplicable.

39. Como se aprecia, es claro que en un proceso constitucional como el de autos, el auxilio de organismos técnicos especializados en materias cuyo conocimiento le es ajeno a los integrantes del Colegiado, resulta indispensable para la mejor solución del caso, por lo que dicho auxilio técnico no puede simplemente ser desvirtuado, sino que requiere que el juez pueda otorgarle una alta valoración probatoria en lo que a su especialidad se refiere, salvo, claro está, que no haya reunido los requisitos formales y materiales que precisamente generan su legitimidad.

40. A juicio de este Colegiado, los recurrentes incurren en confusión. Ni el juez de primera instancia ni la Sala Superior ni el Tribunal Constitucional han valorado informe de parte alguno, sino los emitidos, precisamente, por el Sernanp como autoridad competente. Que dichos informes los presente el colegio emplazado no significa que sean de parte, pues los ha presentado, justamente, en cumplimiento de las disposiciones legales que establecen que el Sernanp es el órgano competente, tal y como lo denunciaban a fojas 121 al plantear la demanda y, *máxime* cuando el informe determinante ha sido el requerido por el juez de primera instancia.

41. De manera que resulta un contrasentido, y carente de toda lógica que con la demanda se reclame al centro educativo emplazado no contar con la opinión ambiental favorable emitida por el Sernanp, y que mediante el recurso de agravio se cuestionen los informes emitidos por dicha autoridad, pues como hemos visto *supra*, son los que se han valorado para llegar a un pronunciamiento, lo cual denota la carencia de argumentos y de sustento de la demanda de autos.

42. A mayor abundamiento, resulta paradójico, por decir lo menos, que el aludido Informe Ambiental de parte elaborado por PEIA INGENIEROS & CONSULTORES no obra en autos, de modo tal que no es posible dar ningún valor probatorio a una prueba no presentada, y por ende, no admitida al proceso como se alega, la que, por lo demás, hasta la fecha no ha sido adjuntada a los autos. El mencionado informe de parte ha sido ofrecido como medio de prueba a un proceso penal, según consta de la copia del escrito presentado al juez penal (fojas 807), por lo que los actores incurren en error al interponer los recursos de apelación (fojas 742) y de agravio constitucional (fojas 810), como igualmente se incurre en error



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 00470-2013-PA/TC

LIMA

MARÍA DEL CARMEN GLORIA

REÁTEGUI ROSSELLO DE NAVARRO Y

OTROS

en el mismo recurso de agravio (fojas 812) al alegarse que se da mayor valor a los medios probatorios señalados en el considerando sexto (sic) de la resolución impugnada, cuando lo cierto es que tal considerando no dice nada sobre el particular (fojas 788).

43. Más allá de eso, y aún si obrase en autos, queda claro –por las consideraciones expuestas *supra*– que ni ese ni ningún informe de parte hubiera sido objeto de valoración, tanto es así que, por ejemplo, ninguna de las instancias que han conocido de este proceso han valorado el Informe Ambiental de fojas 29 y siguientes de autos elaborado a pedido del colegio emplazado, sino los del Sernanp como órgano competente.

44. Así lo dispone el Decreto Legislativo N.º 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, cuya Segunda Disposición Complementaria Final establece la creación del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) como organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio del Ambiente, encargado de dirigir y establecer los criterios técnicos y administrativos para la conservación de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), y de cautelar el mantenimiento de la diversidad biológica. El Sernanp es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sinanpe), y en su calidad de autoridad técnico-normativa realiza su trabajo en coordinación con Gobiernos regionales, locales y propietarios de predios reconocidos como áreas de conservación privada.

45. Mientras que el artículo 93 4º del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 038-2001-AG, dispone que los Estudios de impacto ambiental de actividades a desarrollarse en Áreas Naturales Protegidas o su Zona de Amortiguamiento deben contar con la opinión previa favorable del Inrena como condición indispensable para su aprobación por la autoridad sectorial competente (recuérdese que el Inrena se ha fusionado con el Sernanp, según lo establece la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente).

46. Consecuentemente, en la medida que el órgano competente (Sernanp) ha concluido que no hay evidencia que demuestre que la construcción y funcionamiento del colegio emplazado viene generando un impacto ambiental directo en el área natural protegida del Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa, la demanda debe ser desestimada al no haberse acreditado la violación del derecho a gozar de un medio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N.º 00470-2013-PA/TC  
LIMA  
MARÍA DEL CARMEN GLORIA  
REÁTEGUI ROSSELLO DE NAVARRO Y  
OTROS

ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida previsto por el artículo 2.22º de la Constitución.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

**HA RESUELTO**

Declarar **INFUNDADA** la demanda al no haberse acreditado la violación del derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida previsto por el artículo 2 22º de la Constitución.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI  
VERGARA GOTELLI  
MESÍA RAMÍREZ  
CALLE HAYEN  
ETO CRUZ  
ÁL VAREZ MIRANDA

Lo que certifica

OSCAR DÍAZ MUÑOZ  
SECRETARIO GENERAL  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL