

# 2

SERIE: DOCUMENTO DE TRABAJO DEL PROYECTO  
DE LAS CUMBRES A LA COSTA:  
DESARROLLANDO CONCIENCIA Y  
RESILIENCIA FRENTE AL CAMBIO CLIMATICO  
EN CUENCAS DE ANCASH Y PIURA

## Competencias ambientales municipales

Elizabeth Zamalloa Skoddow

Junio 2011

# Competencias ambientales municipales

---

Elizabeth Zamalloa Skoddow

■ Serie: ***Documento de trabajo del Proyecto***

De las Cumbres a la Costa: Desarrollando Conciencia y Resiliencia frente al cambio climático en cuencas de Ancash y Piura, Junio del 2011

Elizabeth Zamalloa Skoddow

Impreso en el Perú

Primera edición

Lima, junio del 2011

Impreso en los talleres de Corporación Gráfica Andina

---

Esta publicación es posible gracias a TMI, organización de conservación global, y al apoyo generoso del pueblo Americano por medio de la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Los contenidos de este documento reflejan la visión del autor pero no necesariamente las de la TMI, USAID o el gobierno de los EEUU.

## ■ INTRODUCCIÓN

En el desarrollo de la investigación se identificaron cuatro limitantes que condicionan y dificultan a su vez el tratamiento del tema referido a las competencias ambientales municipales, y en este contexto, la propuesta de competencias climáticas de los Gobiernos Locales.

Para entender la dimensión de la problemática hallada, se hace necesario tratar los problemas preliminares, los cuales pueden resumirse en cuatro:

Primero: la definición misma del término Competencia.

Segundo: la autonomía territorial municipal para el ejercicio de sus competencias.

Tercero: la sectorialización de la Gestión Ambiental en el Perú.

Cuarto: la aplicación del Derecho Ambiental en el ámbito municipal por los problemas descritos anteriormente, a los cuales se suma la ausencia de una administración pública calificada.

El abordaje de estos temas es necesario, pues sin ello la propuesta de competencias municipales que deben tener los gobiernos locales para implementar acciones de adaptación al cambio climático carecería de fundamentos conceptuales.

Cabe precisar que estos fundamentos conceptuales se presentan a modo de propuesta e insumos para la discusión especializada, donde con seguridad se deberán convocar expertos juristas en derecho administrativo y ambiental así como profesionales con amplia experiencia en la Gestión Pública Municipal.

A continuación se desarrollan tres de las cuatro limitantes en torno a la definición de las competencias municipales ante el Cambio Climático, pues la sectorialización de la Gestión Ambiental en el Perú es un tema muy complejo y amerita un estudio más pro-

fundo y especializado, el cual sobrepasaría el marco de este documento de trabajo.

## ■ PRINCIPIOS BÁSICOS

Se dice que vivimos en un Estado de Derecho cuando las autoridades actúan dentro de los límites de sus competencias, las cuales se rigen por el ordenamiento jurídico que puede imponerse en caso necesario, por medio de la fuerza organizada e institucionalizada que es monopolio de un Estado<sup>1</sup>.

En un Estado de derecho democrático, donde se respetan los derechos constitucionales e internacionales de las personas, la igualdad y equidad de sus habitantes, sean éstos residentes permanentes o no, donde la administración de la justicia se base en la probidad de sus jueces, en la democracia y donde su fin último corresponda a la satisfacción social de sus ciudadanos, la Gestión Ambiental debe estar integrada y ser parte de la autonomía política y administrativa de sus diferentes niveles de gobierno. Máxime aún, cuando en el Perú el primer derecho constitucional que nuestro estado reconoce a sus ciudadanos corresponde a su derecho a la vida:

**“ Toda persona tiene derecho:**

**1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.”**

Constitución Política del Perú, vigente desde 1993

Pero cuando una autoridad irrumpe en el ámbito de poder de otra autoridad se lesiona el ordenamiento jurídico, y con él, el Estado de Derecho que “cae así en el despotismo o en la anarquía provocando el caos y desconcierto en la población, lo cual no propicia ni la paz social ni la democracia en la sociedad”<sup>2</sup>.

1 Entendiendo el Estado como la forma de organización social soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado.

2 Jean-Jacques Rousseau(1712-1778), “Del contrato social o principio del derecho político”

Es por ello que la gestión sostenible de los recursos naturales y la Gestión Ambiental deben estar enmarcadas en la autonomía política y administrativa de los gobiernos locales, siendo esto coherente con un estado democrático en pleno proceso de descentralización, como es el caso del Perú.

Hoy, en tiempos de grandes cambios, se trata en primera instancia de fortalecer esta autonomía local reconocida en la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM):

#### **“ARTÍCULO II.- AUTONOMÍA**

**Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.”**

Ley N° 27972, LOM

La distribución de las competencias ambientales de los tres niveles de gobierno en el Perú encuentra mención en el Capítulo II de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente. Artículo 52°.- De las competencias ambientales del Estado:

**“Las competencias ambientales del Estado son ejercidas por organismos constitucionalmente autónomos, autoridades del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales.”**

En el 2008 se dio inicio a la Implementación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) con lineamientos a ser aplicados a todos los Ministerios para que formulen sus nuevos Proyectos de Ley de Organización y Funciones – LOF, en el marco del proceso de descentralización y las nuevas reglas que contiene la LOPE.

Pese a que un principio fundamental de la organización del Estado es evitar la existencia de dos o más entidades públicas con la misma función o atribución específica<sup>3</sup>, se detectaron casos de duplicidad y/o superposición de funciones en los distintos sectores, y es por ello que, según los comunicados de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), las LOF deben estar sustentadas en identificación de delimitación de competencias y desarrollar un Título especial sobre “COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y RELACIONES INTERSECTORIALES”, estableciendo que los Ministerios deben tener mecanismos de articulación y coordinación con los niveles de gobierno y con otros organismos del Poder Ejecutivo.

En la lectura de la Ley N° 28611 se pone de manifiesto el primer y principal problema: **No existe una definición del término “COMPETENCIA” que sea susceptible de una sola interpretación.**

#### **■ MAS QUE UN PROBLEMA DE SEMÁNTICA E INTERPRETACIÓN: LA CONFUSIÓN DE TÉRMINOS Y CONCEPTOS**

En los países de tradición civilista romana como el Perú se suele utilizar los términos “competencias”, “funciones” y “atribuciones” como sinónimos, lo que ha contribuido a crear confusión y discrepancia no solo en el proceso de descentralización en curso, sino en la organización y funcionamiento de la gestión pública en su conjunto.

Todo indica que existen diferentes interpretaciones sobre el mismo término, lo cual dificulta el diálogo y consenso sobre la materia que se desea descentralizar, pese a haber consenso de que la descentralización es un proceso necesario e irreversible.

<sup>3</sup> Eso implicaría una duplicidad que genera de parte de la entidad pública un desperdicio de recursos y por el lado del usuario de la entidad induce un elemento de incertidumbre pudiendo implicar costos privados y sociales de importancia

Consecuentemente se torna imperante comenzar con la especificación legal y conceptual/teórica de los términos citados para proceder a la identificación de las competencias ambientales, y sobre esa base, realizar propuestas en relación a aquellas que deberían tener los gobiernos locales para poder implementar acciones de adaptación al cambio climático.

En la bibliografía peruana se ha encontrado un ensayo del Dr. Iván la Negra que citaremos a continuación:

“La Competencia constituye, en principio, una atribución legítima otorgada a una determinada autoridad gubernamental para el conocimiento o resolución de un asunto.”<sup>4</sup>

Según la interpretación que él realiza, la legislación peruana, a partir de esta definición general, diferencia dos conceptos del término “competencia”.

El primer concepto es definido por él como “el conjunto de atribuciones legales o constitucionales asignadas (propias o inherentes) a un nivel de gobierno o a una entidad”.

El segundo concepto es derivado de la Ley de bases de la Descentralización. Así, según la interpretación que él realiza, se entiende por “competencia” “aquellas áreas de intervención o regulación asignadas constitucionalmente al gobierno (por ejemplo la Salud, la Educación, la Defensa, las Relaciones Exteriores, o la Gestión Ambiental).

Sin embargo, señala que “deben entenderse las referencias a competencia exclusiva o compartida de un nivel de gobierno... Es decir, será una competencia exclusiva si toda un área de intervención del gobierno es reservada a un determinado nivel, mientras que será compartida si dos o más niveles de gobierno comparten responsabilidades sobre un área. En cambio, al hablar de competencia delegada sí estaríamos refiriéndonos propiamente a una facultad o función específica.”

Tanto en el propio texto de las Leyes como en el ensayo del Dr. La Negra **el término competencia se presenta como sinónimo de funciones, atribuciones o incluso facultades y responsabilidades.**

## ■ APROXIMACIONES A LA DEFINICIÓN Y SIGNIFICADO DEL TÉRMINO “COMPETENCIA”

En el Ecuador, el Dr. Byron Real López en el marco del Proyecto MAE/BID ATN/SF – 8182 – EC “Desarrollo del sistema descentralizado de gestión ambiental” realizó una evaluación y análisis legal del proceso de descentralización de la gestión ambiental en el Ecuador. Él coincide en identificar la confusión generada por el uso sinónimo de los términos “Competencia, función y atribución” y concluye que tampoco en el sistema jurídico ecuatoriano “existen definiciones de lo que administrativamente constituyen las “funciones”, “atribuciones” y “responsabilidades”, términos con los que se refiere a las acciones que los organismos públicos deben realizar como parte de su vida institucional.”<sup>5</sup>

Asimismo, asevera que el uso indistinto de las expresiones citadas es parte de lo que el tratadista argentino Agustín Gordillo (1998) llama “peligrosos usos emotivos y políticos del lenguaje”, de los que “el derecho administrativo está plagado” y afirma que “conlleva a una confusión, que podría tener efectos jurídicos de importancia si no se los aclara a tiempo durante el proceso de descentralización.”

Byron hace la siguiente diferenciación de los siguientes términos, apoyándose en el marco jurídico ecuatoriano y la interpretación que hace del mismo:

Atribución: es la capacidad de actuar que un organismo público tiene. Esta capacidad se materializa a través de funciones y competencias.

4 Ensayo del Dr. Iván la Negra basado en la ponencia presentada en el II Congreso de Derecho Administrativo realizado en Lima en abril de 2006.

5 Byron Real López, Quito 2004.

Responsabilidades: (con el sustantivo en plural), se entiende al conjunto de acciones que se ha encomendado a un órgano público.

Desde su punto de vista, afirma que ambos TÉRMINOS son utilizados sinonímicamente y que su uso no tiene un efecto jurídico administrativo, como sucede con la confusión de los términos "funciones" y "competencias", que refieren a situaciones distintas en la administración pública.

La función: es un elemento simbólico de lo que un organismo público debe hacer<sup>6</sup> debido a su naturaleza institucional.

Competencia, en cambio es aquel conjunto específico de acciones que un marco legal reconoce a una institución como entidad jurídica pública (Villar 2002).

Byron propone como características elementales de la competencia las siguientes:

- i) se derivan de una disposición expresa de la ley;
- ii) su ejercicio es obligatorio
- iii) está repartida en razón de materia, grado o territorio;
- iv) es irrenunciable y, por tanto, no puede ser objeto de pactos que afecten su ejercicio;
- v) es constitutiva del órgano que la ejerce (Fraga 1976).

No obstante el sistema legal ecuatoriano no establece una diferencia expresa entre "competencia" y "función" Byron propone una diferenciación a partir de la única referencia conceptual expresa sobre la "competencia administrativa" que proporciona el Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva del Ecuador. Concluye que las características jurídicas que se asigna a la competencia administrativa son:

PODER, EXCLUSIVIDAD, OBLIGATORIEDAD, LEGALIDAD (es decir, atribuidas normativamente) e IRRENUNCIABILIDAD.

**Función administrativa:** son las acciones características de una entidad y que ésta no realiza en forma exclusiva. No necesariamente están definidas en una ley ni tienen efectos jurídicos.

**Competencia administrativa:** son las actividades administrativas que legítimamente se pueden realizar. Siempre son determinadas por una ley y son realizadas exclusivamente por una entidad. Su ejercicio siempre tiene efectos jurídicos.

Byron Real López, Quito 2004

Luis Hernández Olmedo (Chile) define la competencia desde el derecho administrativo chileno. Es así que en el caso del derecho administrativo de nuestro vecino país, Hernández Olmedo<sup>7</sup> expone que la competencia está determinada por tres elementos:

1. En cuanto al elemento territorial: el ámbito espacial en el cual sus actuaciones serán válidas sea el país, una región, provincia o localidad.
2. En cuanto al elemento materia, las funciones o tareas que debe cumplir que corresponden a la descripción del tipo de actividades que puede y debe desarrollar;
3. En cuanto al elemento jerarquía, las atribuciones que tiene en el desempeño de esas funciones y en ese ámbito espacial.

Estos elementos que determinan la competencia, tienen una expresión jurídica precisa; las materias que puede abordar un órgano se denominan funciones y las jerarquías, atribuciones.

6 Este "debe hacer", según Byron, está determinando la caracterización institucional que tiene un organismo: por ejemplo, un hospital "debe" (o tiene como función) curar a la gente; un banco "debe" (o tiene como función) resguardar el dinero de sus clientes.

7 Revista Universum N° 11 Universidad de Talca 1996-Chile

Las leyes chilenas señalan que las atribuciones son “para el cumplimiento de las funciones”, evidenciando en primer lugar, la diferencia conceptual entre ambas y en segundo término, su relación combinatoria que da origen y configura el concepto global de competencia.

Según Hernández Olmedo, la competencia legal de cada organismo/entidad, quedará determinada al precisar:

- a. ¿Cuál es el territorio en que puede actuar?
- b. ¿Sobre qué materias o tipo de tareas puede actuar?
- c. ¿Qué le corresponde hacer para cumplir con esa función encomendada?

**El uso y comprensión del lenguaje, influenciado claro está por el contexto cultural y el marco normativo jurídico de cada país, determinan las diferentes concepciones e interpretaciones que se hace de los términos en cuestión.**

## ■ ELEMENTOS PARA EL DEBATE, CONCEPTUALIZACIÓN Y DEFINICIÓN INEQUÍVOCA DEL CONCEPTO “COMPETENCIA”

En el Perú se puede observar una tendencia a la caracterización descriptiva y lírica del concepto “Competencia”, mas no una definición del mismo concepto propiamente dicha, lo cual genera confusión y varía el contenido del concepto según la disciplina e interpretación de quien la quiera definir.

En la búsqueda de un marco conceptual que permita precisar con claridad lo que realmente se debería entender en forma inequívoca como competencia, se ha encontrado la definición que el código procesal civil peruano hace del término. Jorge Luis Rodríguez Saavedra escribe en su monografía

sobre “competencia”, diferenciándolo del concepto “jurisdicción” en el derecho procesal peruano, lo siguiente: “la jurisdicción se considera como el poder genérico de administrar justicia, dentro de los poderes y atribuciones de la soberanía del Estado; competencia es precisamente el modo o manera como se ejerce esa jurisdicción por circunstancia concretas de materia, cuantía, grado, turno, territorio imponiéndose por tanto una competencia, por necesidades de orden práctico”.

Jorge Luis Rodríguez Saavedra distingue los siguientes tipos de Competencias: Competencia objetiva, funcional y territorial. La competencia objetiva, es la que se encuentra determinada por la materia o el asunto, como la cuantía, elementos determinantes; la competencia funcional, corresponde a los organismos judiciales de diverso grado, basada en la distribución de las instancias entre varios tribunales, la Competencia Territorial, se justifica por razones geográficas o de territorio en el que se encuentran distribuidos los juzgados y tribunales superiores de cualquier país<sup>8</sup>.

Asimismo, establece además de los principios determinantes las competencias (legalidad, irrenunciabilidad y la indelegabilidad, salvo casos expresamente previstos en la ley) los siguientes criterios para fijar las competencias, según el código procesal civil:

MATERIA, TERRITORIO, CUANTÍA, GRADO

De estos conceptos legales se desprende la **relación entre jurisdicción y competencia y se agrega la dimensión territorial al concepto de competencia** en el derecho peruano.

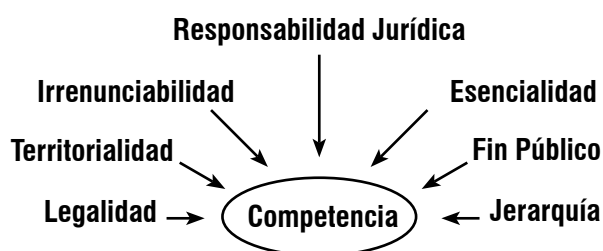
\* Las competencias están relacionadas a la asignación de poder y ejercicio de la autoridad:

\* Quien obtiene competencia, obtiene del estado la cuota de poder necesaria para actuar, tomar medidas, decidir y resolver un asunto sobre determinado territorio, observando la conformidad constitucional de sus actuaciones.

8 El Perú está dividido en 20 distritos judiciales que no necesariamente corresponden a la división política del país.



\* Por lo tanto, en caso de identificarse conflictos de competencias, éstos mayormente se refieren siempre a conflictos de poder.



**Competencia:** Poder legítimo (facultad) de una entidad pública o nivel de gobierno sobre un determinado territorio (jurisdicción), incluyendo el poder de acción y decisión (atribución) para el cumplimiento de las funciones en áreas de intervención o regulación asignadas por el Estado para la satisfacción social de los ciudadanos.

## ■ TERRITORIO, GOBIERNO, JURISDICCIÓN Y AUTONOMÍAS

El territorio nacional peruano se encuentra actualmente dividido política y administrativamente en regiones (sobre la base de los anteriores departamentos), provincias, distritos y centros poblados. Sobre esta división territorial el Estado peruano está constituido por el Gobierno nacional, regional y local.

El gobierno nacional (también llamado “central”) tiene jurisdicción sobre todo el territorio nacional, los gobiernos regionales y municipales en su respectiva circunscripción territorial<sup>9</sup>.

Según lo establecido en la Constitución política del 1993, Artículo 43°, el Estado Peruano es uno e indivisible, su gobierno unitario representativo y descentralizado.

Esto no necesariamente refleja la veracidad de la situación real y actual, sino más bien expresa una vi-

sión de lo que se espera lograr en el futuro e implica que las políticas públicas que se formulen e implementen a nivel nacional, regional y municipal deben ser diseñadas de manera que respondan a una lógica de integridad, es decir de país. Esto supone que las actuaciones de las autoridades necesariamente deberían ser coordinadas al interior de cada entidad y con las autoridades de otros niveles de gobierno.

Por otro lado, en el Artículo 194° de la misma constitución, se establece que las “municipalidades provinciales y distritales son los órganos del gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia” reconociendo el carácter autónomo de las municipalidades.

La autonomía es definida por la Ley N° 27444 del procedimiento administrativo general como “el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su COMPETENCIA”, la cual evidencia la trascendencia de contar con una definición inequívoca del concepto.

Por lo tanto, el segundo problema identificado en este ejercicio de conceptualización lo constituye el hecho de que la legislación peruana contempla explícitamente tres dimensiones de la autonomía municipal: la autonomía política, la autonomía administrativa y la autonomía fiscal, **mas no en forma expresa la autonomía territorial**<sup>10</sup>.

## ■ DIMENSIONES DE LA AUTONOMÍA EN EL PERÚ

Autonomía política: es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus nor-

9 Artículo 7.2. ley de bases de la Descentralización, Ley 27783.

10 Sin embargo, en la LOM, ARTÍCULO I.-, el Estado reconoce como elemento de los GOBIERNOS LOCALES el territorio: “Los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización. Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.”

mas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.

Autonomía administrativa: es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.

Autonomía económica: es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

## ■ AUTONOMÍA TERRITORIAL

Según Gustavo Ortiz Hidalgo<sup>11</sup> El tema de la “autonomía territorial” se relaciona con una visión de los problemas nacionales desde la perspectiva del territorio y sus múltiples relaciones con el entorno social, cultural, económico, político, cultural, étnico, ambiental, etc. Existe una clara motivación para el desarrollo de esta temática y se relaciona con el hecho indiscutible de que, a nivel global, el gobierno del Estado central no está en capacidad de garantizar el bienestar general de los ciudadanos en los territorios, tarea que, de hecho o de derecho, va siendo asumida por los niveles de gobierno subnacionales y locales.

El concepto de autonomía territorial hace referencia al problema del territorio, por lo que es importante empezar con algunas reflexiones sobre este asunto, que no solamente es el espacio geográfico de un Estado, sino el escenario en el que se desarrollan relaciones sociales complejas.

No es fácil fijar una definición de lo que significa el “Espacio” o “Territorio” en el cual los miembros de una sociedad viven e interactúan y como este debe ser entendido. En este sentido existen infinidad de definiciones que presentamos a continuación:

### Definiciones de territorio

#### Ecológico:

- estructura que resulta de interacción de factores naturales y antropogénicos.

#### Cultural:

- el resultado de procesos de transformación histórica del paisaje.

#### Geográfico social:

- el campo donde se procesa la acción humana.

#### Espacio vivido:

- donde importa la acción y percepción desde el punto de vista de los individuos y tiene significado especial en la actuación de las personas.

#### Territorio social:

- espacio de influencia y/o poder social. Ejemplo: Territorio de un Estado.

La “autonomía territorial” implica la “autonomía política”. En el Perú la autonomía política está sujeta a las competencias (que aún no cuentan con una concepción clara y definida) que el estado central está dispuesto a transferir a los gobiernos subnacionales.

Los conceptos de descentralización y autonomía están estrechamente vinculados, a tal punto que a determinadas formas de descentralización corresponden similares formas de autonomía. En este sentido, cuando enfocamos la descentralización administrativa y fiscal estamos en el ámbito de la autonomía administrativa y fiscal.

“Cuando se habla de descentralización se pone énfasis en la transferencia tanto de competencias (descentralización administrativa) como de recursos (descentralización fiscal), donde se evidencia que el contenido se concentra en la descentralización administrativa y donde la descentralización fiscal contribuye a la concreción de la primera, en tanto provee de los recursos para el ejercicio de las competencias en el territorio. Más, cuando se habla de descentralización política, ya entra en discusión otro elemento, el tema de la capacidad de autogobierno en el territorio<sup>12</sup>.”

11 Doctor en Jurisprudencia. Docente de la Universidad Técnica Particular de Loja

12 José Suing Nagua: Derecho Municipal y Legislación Ambiental. Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador; 2009

Los procesos de descentralización y autonomía que se impulsan en la mayoría de países de América Latina se limitan a los ámbitos de la descentralización administrativa y fiscal; en lo político se ha avanzado solo hasta la elección popular de sus autoridades locales y regionales.

La Constitución peruana Artículo 194° garantiza la autonomía de las entidades territoriales vinculándolo a sus competencias, que aún no cuentan con una concepción clara y definida.

También en la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, título III, Artículo 8°, la legislación peruana define la autonomía como “el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.”

## ■ MATERIAS DE COMPETENCIA MUNICIPAL

Según el Artículo 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades del Perú N° 27972, son materias de competencia Municipal:

- (a) Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital.
- (b) Promover permanentemente la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital. Los planes referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales deberán sujetarse a los planes y las normas municipales provinciales generales sobre la materia.
- (c) Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presen-

ten, objetivamente, externalidades o economías de escala de ámbito provincial; para cuyo efecto, suscriben los convenios pertinentes con las respectivas municipalidades distritales.

- (d) Emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo así como sobre protección y conservación del ambiente de modo que se asegure la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos y una adecuada provisión a los vecinos.

## ■ LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS AMBIENTALES EN EL PERÚ

Sin lugar a dudas, la promulgación del Decreto Legislativo Nro. 757- Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, del 13.11.1991, significó la fragmentación administrativa y la sectorialización de la gestión ambiental en el Perú.

Este dispositivo legal estableció que las competencias ambientales sean ejercidas por los ministerios del Estado (en este caso del gobierno central) o por los organismos fiscalizadores de cada sector (ministerio) según sea el caso, quitándole a las municipalidades las competencias ambientales referidas al uso racional, integrado, armónico e integrado de los recursos naturales, al ordenamiento territorial así como a la regulación y autorización del establecimiento de actividades económicas y empresariales en su territorio.

Desde la promulgación de esta ley y hasta entonces, pese a la creación del MINAM y la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y la Ley de Bases de la Descentralización, el ejercicio de las funciones y competencias ambientales sigue estando en manos de los Ministerios y caracteriza la fragmentada gestión pública de los asuntos ambientales.

En la actualidad, el gobierno peruano, en su interés por promover las inversiones de grandes capitales transnacionales para financiar su caja fiscal,

compite a su vez con otros países latinoamericanos por conseguir estos inversionistas. Todo ello a costa de la atenuación de sus reglamentos de control ambiental, de la posible pérdida de zonas adecuadas para otro tipo de actividades diferentes a las extractivas, así como de los daños ya ocasionados al medio ambiente.

Esta situación si bien creó un ambiente de promoción de la inversión privada, sobre todo en la minería, también propició el resurgimiento de conflictos en torno al uso de los recursos naturales.

## ■ LOS RECURSOS NATURALES COMO POTENCIAL DE CONFLICTOS

Es indiscutible que los orígenes de las disputas están estrechamente ligados a:

- problemas de definición de modelos de desarrollo
- ausencia de participación ciudadana
- diferentes percepciones del riesgo entre los actores involucrados
- la toma de decisiones centralizada en el gobierno nacional.

Muchos conflictos sociales tienen su raíz en los conflictos de intereses que representan las autoridades sectoriales ambientales, ya que cada ministerio debe encargarse de promover el desarrollo productivo de su sector, fiscalizar su cumplimiento y a su vez proteger el ambiente. Esta tarea resulta sumamente difícil y en algunos casos puede resultar hasta incompatible con las políticas locales, si se considera que a los Ministerios se los evalúa por las metas asociadas al fomento de la inversión privada y al desarrollo de su propio sector.

Esta situación ha generado en algunos casos desconfianza en la población, sobre todo de los que

se ven afectados por las actividades de las industrias extractivas y no encuentran correspondencia a sus inquietudes o demandas ante las autoridades ambientales sectoriales, que en algunos casos se superponen y/o contraponen a la gestión de las autoridades locales.

Con el avance del proceso de la descentralización<sup>13</sup> se debería reemplazar el actual enfoque sectorial de la Gestión Ambiental por un enfoque territorial a partir de una visión de desarrollo integral del país mediante la integración de ámbitos espaciales sostenibles gestionados por gobiernos locales eficientes, democráticos y participativos.

## ■ DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA Y COMPETENCIAS MUNICIPALES

En la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada se establece la función reguladora del Estado en la conservación del ambiente (Art. 49). Esto guarda coherencia con el Art. 67 de la Constitución Política del Perú y el marco normativo ambiental peruano (La ley General del Ambiente, la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, la Ley de Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica y la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental). En correspondencia a la Ley de Bases de la Descentralización Art. 73 y la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, sería también **competencia de las Municipalidades, en su función como ente regulador en su territorio:**

- **Estimular y establecer el equilibrio racional entre el desarrollo socioeconómico, la conservación del ambiente y el uso sostenido de los recursos naturales**

13 Ley N° 27680: Ley de reforma constitucional del capítulo XIV del título IV, sobre descentralización, artículo 188º.- La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del estado, **de carácter obligatorio.**

- **Garantizar la debida seguridad jurídica a los inversionistas mediante el establecimiento de normas claras de protección del medio ambiente**
- **Promover y regular la participación de empresas o instituciones privadas en las actividades destinadas a la protección del medio ambiente y la reducción de la contaminación ambiental.**

El proceso de descentralización debe conducir al establecimiento de bases jurídicas sólidas para que los gobiernos locales desarrollen capacidades técnico-administrativas para hacer frente a los grandes desafíos que significa dar solución a problemas crecientes y emergentes del presente y cercano futuro, en el marco de un modelo de crecimiento económico que cada vez consume y demanda más energía, más recursos naturales y a su vez enfrenta el escenario global de dramáticos cambios en las condiciones climáticas, las que a su vez repercuten en las condiciones y calidad de vida de los pueblos asentados en las comunidades rurales y amenazan con empeorar aún más las posibilidades de asegurar su existencia y superar la pobreza.

Las Municipalidades deben garantizar que en la ejecución de sus actos de gobierno y en la política económica y social, se respete un conjunto de principios de política y planificación ambiental, tales como: uso racional, integrado, armónico e integrado de los recursos naturales; ordenamiento normativo provincial y distrital así como actos administrativos aplicados con criterios de sostenibilidad; enfoque inter y multidisciplinario para regular el desarrollo de actividades que impacten al medio ambiente.

Para ello deben hacer uso de la autonomía política, económica y administrativa que les otorga la ley:

La autonomía es definida por la Ley N° 27444 del procedimiento administrativo general como “el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia”, haciendo evidente la trascendencia de contar con una definición inequívoca del concepto de competencia.

“Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos del gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”

#### Artículo 194° Constitución política del 1993

La legislación peruana contempla explícitamente tres dimensiones de la autonomía municipal: la autonomía política, la autonomía administrativa y la autonomía fiscal, más no en forma expresa la autonomía territorial<sup>14</sup>, la cual podría incorporarse como elemento de la autonomía política.

## ■ DIMENSIONES DE LA AUTONOMÍA EN EL PERÚ

**Autonomía política:** es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.

**Autonomía administrativa:** es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.

**Autonomía económica:** es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

Para que esto funcione, debería tomarse en cuenta, de que todo aquello que pueda ser decidido por los otros niveles del Estado en forma eficiente y en responsabilidad propia según las competencias otorgadas, ya no debería ser asumido por las entidades del Gobierno Nacional. Este debería ser el principio conductor, cuando se trate de implementar y en-

14 LOM, ARTÍCULO I.-, el Estado reconoce como elemento de los GOBIERNOS LOCALES el territorio, la población y la organización.

riquecer el avance del proceso de descentralización y modernización del estado, para prevenir conflictos, contraposiciones e incoherencias.

Naturalmente que en cuestiones de protección ambiental, el primer responsable es el Gobierno Nacional. A través de una legislación ambiental coherente, directrices claras para la protección ambiental así como especificaciones sobre el último estado de la técnica y la introducción de instrumentos de la economía de mercado, el Gobierno nacional es quien fija los conceptos y determina las condiciones marco de nuestra política ambiental nacional<sup>15</sup>.

Inmediatamente en la siguiente fase, cuando se trata de la implementación y ejecución de los lineamientos político-ambientales nacionales, deben intervenir las otras instancias territoriales y subnacionales de gobierno como los gobiernos locales de las municipalidades provinciales y distritales, en concordancia con las políticas regionales que se van desarrollando poco a poco en nuestro país.

Es por ello que Los Gobiernos Locales pueden y deben interconectar los campos político-administrativos como el desarrollo económico, vivienda, obras públicas (infraestructura), transporte, entre otros bajo los aspectos de la sostenibilidad e impacto ambiental y armonizarlos con la Gestión del agua potable, aguas residuales, residuos sólidos, limpieza pública, ornato y áreas verdes entre otras tareas más, que desde hace mucho tiempo forman parte integral de las competencias municipales y siempre fueron consideradas como las tareas municipales "clásicas" por excelencia.

Y es precisamente aquí donde la demanda de pensar en red se hace indispensable para la gestión pública, siendo este requerimiento relativamente nuevo en muchos aspectos, pues esto requiere sólidos conocimientos jurídico-administrativos de parte de quienes deben implementar norma y marcos regulatorios y proveer servicios a sus comunidades.

A las municipalidades les favorece el hecho de que desde hace mucho tiempo les ha correspondido la mayoría de las "tareas clásicas" de la gestión ambiental local como son la gestión de agua potable

y desagüe, limpieza pública, áreas verdes y ornato, recolección y disposición final de residuos sólidos, etc. y en estos aspectos se han ido logrando considerables mejoras en nuestro país.

En estos tiempos, aparte de ampliar y mejorar la cobertura y calidad de los "clásicos" servicios públicos que brindan (o debieran brindar) los gobiernos locales, corresponde a las municipalidades, más allá de la solución de sus conocidos problemas ambientales - como la reducción, reutilización y disposición final de residuos sólidos, así como el suministro de agua potable segura y tratamiento de aguas servidas - mitigar los impactos ambientales negativos que produce el tráfico de vehículos, atender y promover el suministro de energía limpia que esté a la altura de las exigencias que se derivan de la protección del ambiente y del clima, así como atender la gestión de riesgos y medidas de adaptación necesarias para hacer frente al cambio climático.

Si bien muchas municipalidades han realizado encomiables esfuerzos por atender estos retos, en muchas de las zonas rurales del país los gobiernos locales recién se encuentran al comienzo de abordar estos problemas.

Y no es para menos, pues la protección del Ambiente y Recursos Naturales en la Gestión municipal es un área política muy compleja y abarca casi todos los campos del quehacer municipal.

## ■ LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

Durante muchos años el tema de la protección del ambiente y de los RRNN fueron temas de algunas ONGs. En los últimos años, el tema ambiental ha cobrado cada vez más importancia en el Perú, y el gobierno central se ha visto obligado a atender estos temas colocándolos en la agenda política nacional del país, prueba de ello es la aprobación de varios proyectos legislativos, la creación del Ministerio del Ambiente y los crecientes conflictos en torno al acce-

15 Política Ambiental Nacional, Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM

so y uso de los RRNN que ponen a prueba la gobernabilidad y la paz social del país.

Para la mayoría de los campos de trabajo ambientalmente relevantes se vienen dando cada vez más disposiciones legales, en las cuales, de una u otra manera, se adjudica a los gobiernos locales crecientes responsabilidades al respecto.

Sin embargo, es necesario que los gobiernos locales cuenten con bases jurídicas sólidas y desarrollen capacidades técnico-administrativas para hacer frente a los grandes desafíos que significa dar solución a problemas emergentes del presente y cercano futuro, en el marco de un modelo de crecimiento económico que cada vez consume y demanda más energía, más recursos naturales y a su vez enfrenta el escenario global de dramáticos cambios en las condiciones climáticas, las que a su vez repercuten en las condiciones y calidad de vida de los pueblos asentados en las comunidades rurales y amenazan empeorar aún más las posibilidades de asegurar su existencia y superar la pobreza.

## ■ DERECHO AMBIENTAL MUNICIPAL

A nivel mundial se puede observar que desde los años 70` - en el Perú esto sucede recién en la década de los 90´ - cada vez más municipalidades desarrollan actividades - y asumen tareas que van más allá de sus "clásicos" quehaceres<sup>16</sup> - que concierne a la defensa, protección y cuidado de las bases naturales sobre las cuales se sustenta la existencia de la humanidad, asumiéndolas como parte integral de su gestión.

En el Perú, desde ese entonces, poco a poco se ha ido desarrollando una política ambiental municipal, que ahora encuentra su fundamento legal en la flamante Política Ambiental Nacional<sup>17</sup> desarrollada por el recientemente creado Ministerio del Ambiente<sup>18</sup>. Esto debe entenderse como un gran y necesario esfuerzo para, por un lado, asegurar a

los ciudadanos un ambiente digno y saludable, en el cual los bienes ambientales (suelos, agua, aire, etc.) así como nuestra rica biodiversidad, sean resguardados de las intervenciones humanas que podrían degradarlos, y por el otro lado, contrarrestar los daños ambientales ya ocurridos.

Para esto se debe tener en cuenta que la política ambiental empieza y termina en sus bases legales, es decir, en la normativa y legislación vigentes que la sustentan.

Al desarrollo de la política ambiental como un área propia del derecho y la política pública corresponde el desarrollo de un nuevo derecho ambiental como parte integral del estado de derecho del país, así como también de una nueva disciplina en el marco de las ciencias jurídicas. El derecho ambiental implica hoy todas las normas jurídicas que se dedican a la protección y cuidado de las bases naturales (recursos naturales) y económicas de los seres humanos y de su ambiente.

Muchas de las normas que contienen alguna connotación "ecológica" o ambiental, se encuentran dispersas en la legislación peruana, algunas veces ligadas a lineamientos de otros contenidos sectoriales y otras veces vinculadas a una ley ambiental propiamente dicha. Es por ello que, en general, esta materia resulta sumamente compleja y confusa.

Por esta razón, es loable que el Ministerio del Ambiente haya iniciado la tarea de hacer de esta "jungla" un panorama claro realizando el inventario de todas las leyes ambientales "directas" o "indirectas" en un compendio que ahora está a disposición de todos en la web <http://sinia.minam.gob.pe/index.php?idElementoInformacion=147>

## ■ APLICACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL

Luego de la lectura de la ya frondosa legislación ambiental disponible en la normativa legal peruana,

<sup>16</sup> Tareas municipales „clásicas“: limpieza pública, recolección de basura, jardines y ornato.

<sup>17</sup> Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM.

<sup>18</sup> Ministerio del Ambiente, creado mediante D.L N° 1013 - Creación del MINAM.

se encuentra que, al parecer, el nudo o punto clave de esta legislación se encuentra en el aspecto administrativo e institucional de estas leyes, sobre todo de la respuesta a la siguiente interrogativa:

### ¿Quiénes deberían velar por su cumplimiento y encargarse de sancionar su incumplimiento?

Esta pregunta sólo puede ser respondida cuando la ley debe ser aplicada en casos concretos y específicos, por ejemplo ante la contaminación de las aguas de un río por causa de un derrame de sustancias tóxicas: **¿qué ley se aplica? ¿quién/quienes y cómo la aplican?**

En este caso concreto la aplicación de la ley significa la asignación de una norma jurídica abstracta (por ejemplo la ley y el reglamento de recursos hídricos) a un hecho (o sea el fragmento de un hecho real, en este caso la contaminación de un río) bajo la pregunta por la consecuencia jurídica (Multas/sanciones y obligación de reparación de daños o reposición al estado original) de este caso particular y si esta pregunta se responde afirmativa o negativamente.

La aplicación de la ley no es entonces una finalidad en sí misma sino que sirve para responder por la consecuencia jurídica que resulta de ciertos hechos de la vida real. El procedimiento de la aplicación de la ley no se inicia en la norma jurídica sino que se aplica a partir del hecho mismo. Esta circunstancia define el **proceso de decisión de la aplicación de la normativa**.

La constatación de las exactas circunstancias de los hechos de la vida real ocasiona muchas veces y precisamente en el área ambiental significativas dificultades. En la práctica municipal la investigación de los hechos relevantes podría resultar más difícil

que identificar y verificar las disposiciones legales pertinentes.

- **¿A quién le correspondería iniciar las diligencias** para determinar las circunstancias exactas de cómo se produjeron los hechos?
- **¿Quién tiene la autoridad (y los medios)** para interrogar a los implicados, determinar citar y escuchar a los testigos, recopilar información de otras entidades, convocar a los especialistas en la materia para su pronunciamiento o peritaje, investigar, recoger e interpretar los dictámenes de los peritos?

Una vez concluido el trabajo de pesquisa, los encargados de hacer valer la aplicación correcta del marco normativo legal (en este caso debería ser el gobierno local por ser la entidad estatal más cercana<sup>19</sup> y porque así lo dispone su Ley orgánica<sup>20</sup>), deberían indagar e identificar los dispositivos legales que contengan instrucciones referentes al procedimiento o algún dispositivo administrativo que les conceda el derecho de decidir y responder a las cuestiones que resulten de la indagación de las circunstancias del hecho.

El precepto jurídico despliega entonces su función reguladora, sólo cuando sus dispositivos generales y abstractos encuentran aplicación en el caso concreto y real.

La intervención de la administración frente a los ciudadanos puede efectuarse de diferentes formas, las cuales siempre deben corresponder al principio de legalidad. Mayormente, las leyes otorgan al ciudadano el derecho público (subjetivo) sobre la intervención de la administración pública, que en principio puede ser demandada legalmente por ello, en caso de que el ciudadano considere que se haya incurrido en omisión.

19 Principio de subsidiariedad: Ley 27783 LEY DE BASES DE LA DESCENTRALIZACIÓN. Artículo 4º. f) Es subsidiaria: Las actividades del gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad. Artículo 14º: a) Criterio de subsidiariedad. El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones.

20 LEY N° 27972, LOM; ARTÍCULO I.- GOBIERNOS LOCALES: Los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización. Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. ARTÍCULO 73; (d) Emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo así como sobre protección y conservación del ambiente.



La estrecha relación de la administración pública con la ley debería por ello estar en gran medida definida por ella misma. Si es que la ley no la especifica y utiliza conceptos jurídicos imprecisos (por ejemplo: “de interés público”), permite una única - y correcta - posibilidad de actuación, para la cual, sin embargo, especialmente en los conceptos jurídicos que requieren de un criterio valorativo (por ejemplo, “apto, calificado, facultado”): la verificación judicial que satisfaga el impreciso término jurídico utilizado a través del reconocimiento de un margen de discrecionalidad, es bastante restringido.

Con frecuencia, tanto la responsabilidad jurídica (¿quién responde ante la ley? y ¿quién se encarga de que se cumpla?), como la consecuencia jurídica (obligaciones de los que infringieron las normas como resultado de la aplicación de la ley) no están manifiestamente señaladas en la ley, sino que son puestas a la discrecionalidad de la administración pública en general, o disponen de varias posibilidades de intervención de diferentes entidades administrativas, lo cual conduce muchas veces a la inacción de las mismas.

Discrecionalidad significa que la ley otorga a la administración en general la libre facultad de decidir si quiere intervenir (criterio de resolución o principio de oportunidad) en determinados casos, o cuál de las decisiones de las posibles a tomar en consideración quiere adoptar (criterio de selección).

El previo reconocimiento de que la ley (la norma ambiental pertinente) a ser aplicada ante determinada circunstancia o hecho también contempla una consecuencia jurídica, no implica necesariamente que el trabajo de la gestión ambiental local haya terminado. Esta requiere de la entidad la capacidad de imponerla, es decir, de hacer cumplir la norma. Lo más importante en este caso siempre es la actuación de la administración local a través del acto administrativo. Entendiendo bajo acto administrativo de cualquier entidad pública todas las medidas adoptadas para regular con inmediatez visible un acto particular. Sin embargo, esto puede ser impugnado.

Luego de la disposición ordenada por el acto administrativo sigue la puesta en ejecución, que

no siempre resulta inmediata si es que el ciudadano interpone algún recurso para impedirlo. Algunos actos administrativos son de cumplimiento obligatorio inmediato (por ejemplo las medidas inaplazables de los agentes policiales). La ejecución/cumplimiento resulta en caso necesario a través de una medida coercitiva de la propia administración (por ejemplo una sanción/multa, medida de sustitución o reparación). Para ello, la administración local debe contar con los instrumentos legales necesarios (por ejemplo las ordenanzas respectivas) acordes al marco jurídico nacional (y/o regional), pues sino corre el riesgo de procesos judiciales en contra.

En forma resumida podemos concluir que la aplicación de la normativa ambiental en el ámbito municipal (gobierno local) consta de al menos 4 pasos:

- Planteamiento del hecho (o sea determinación de las circunstancias)
- Asignación del hecho a la norma correspondiente
- Subsunción (subordinación del hecho bajo la situación contemplada por la norma jurídica)
- Resultado (conclusión y ejecución de la consecuencia jurídica concreta de la norma correspondiente).

## ■ COMPETENCIAS MUNICIPALES ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO

En el campo del cambio climático se conoce como MITIGACIÓN al conjunto de estrategias tendientes a reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero. Al reducir la cantidad excesiva de GEI en la atmósfera, se espera que disminuyan los efectos peligrosos del cambio climático. Para ello solo hay dos caminos a seguir: controlar y regular las fuentes emisoras de GEI y conservar y ampliar los sumideros de Carbono.

Al fortalecimiento de la capacidad de los territorios y sus habitantes para resistir y adecuarse a los

efectos del cambio climático, se le da el nombre de ADAPTACIÓN. En otras palabras, es necesario trabajar muy fuertemente para fortalecer la resistencia y la resiliencia de los territorios y las comunidades que lo habiten.

Actualmente el Cambio Climático viene siendo abordado desde diferentes perspectivas y puntos de vista, claro está que esto está fuertemente influenciado por las disciplinas desde las cuales se parte a analizar el problema, sus implicancias y las propuestas de lo que podría hacerse en materia de adaptación y/o mitigación. En este contexto, todas las opiniones son válidas, sin embargo, en esta ocasión se ha centrado la atención en los Gobiernos Locales para afrontar este reto global, pues son los Municipios quienes se encuentran al principio y al final de la cadena de efectos. El Cambio Climático debe entenderse como una variable adicional a la complicada ecuación del desarrollo sostenible, que deben plantearse y resolver los Gobiernos locales en el marco de sus competencias.

La tarea principal de los Gobiernos locales consistirá en administrar los distintos bienes que el territorio brinda (conservando sus funciones climáticas) y ofrecer los servicios necesarios a la comunidad para que ésta pueda ejercer integralmente el derecho a la vida con calidad y dignidad, teniendo en cuenta la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático.

Partiendo de la comprensión de Competencia Municipal como el poder legítimo (facultad) del Gobierno Local sobre su territorio (jurisdicción), incluyendo el poder de acción y decisión (atribución) para el cumplimiento sus funciones en áreas de intervención o regulación asignadas por el Estado para la satisfacción social de sus ciudadanos.

En esta ocasión se proponen “competencias climáticas municipales” con las que los Gobiernos Locales deberían contar, las cuales se refieren tanto a la Gestión de Recursos Naturales como a la Gestión Ambiental sobre su territorio. Claro está

**Cabe precisar, que ni en la Ley Orgánica de Municipalidades ni en el marco normativo peruano, se hace mención específica a competencias municipales en materia de adaptación o mitigación ante el Cambio Climático.**

que el énfasis en las “competencias climáticas” de la Municipalidad se dará en las referidas a la Gestión Sostenible de Recursos Naturales y/o en la Gestión Ambiental según:

- el tipo (urbana o rural),
  - ubicación geográfica,
  - dimensión y características territoriales,
  - el número de habitantes y sus sistemas productivos que la caractericen.
1. Competencias para la gestión sostenible de los recursos naturales (sensibles al Cambio Climático):
    - Planificación integral del desarrollo local sobre la base del Ordenamiento Territorial
    - Regulación del uso del suelo<sup>21</sup>
    - Conservación y gestión de Bosques Naturales y de ecosistemas, especialmente de aquellos vulnerables al CC
    - Gestión de recursos especialmente vulnerables al CC: agua (en sus todas sus formas naturales como por ejemplo glaciares), suelos y biodiversidad.
    - Establecimiento y gestión de áreas de conservación estratégicas para la adaptación al CC, especialmente en las fuentes de agua y zonas de recarga de acuíferos.

<sup>21</sup> En el Perú, el mayor volumen de GEI es generado por el cambio del uso del suelo, que implica la liberación de Carbono y la disminución de sumideros de absorción.

2. Competencias para regular la gestión ambiental orientada a controlar y regular las fuentes emisoras de GEI, conservar y ampliar los sumideros de Carbono:

- Promoción de la reforestación.
- Prevención y Control de incendios forestales.
- Rehabilitación de las funciones climáticas de ecosistemas degradados.
- Planificación, creación y conservación de áreas verdes en los centros urbanos.
- Control y regulación de actividades económicas emisoras de GEI.
- Gestión integral de los residuos (líquidos, sólidos y gaseosos) que se generen sobre su territorio.
- Promoción y regulación de la eficiencia energética en la industria, edificaciones y transporte.
- Control y regulación de la calidad del aire.

3. Competencias para coordinar y liderar con los diferentes sectores y entidades correspondientes (educación, defensa civil, salud, etc.) la Gestión del Riesgo y Prevención de Desastres sobre su territorio, que implica la sensibilización, educación y preparación de la ciudadanía para colaborar en la protección de los ecosistemas y el uso racional de recursos –especialmente del agua y energía– así como para hacer frente a los efectos adversos del Cambio Climático.

Es importante señalar que la protección del Ambiente y Recursos Naturales en la Gestión municipal está estrechamente ligada a otros campos de trabajo políticos y administrativos de los Gobiernos locales, y es por ello que la Gestión de los Recursos Naturales así como la Gestión Ambiental Municipal no son ni pueden ser vistas en forma aislada, ni mu-

cho menos como una tarea técnico-administrativa más entre otras muchas que deben ser atendidas por las Municipalidades.

## ■ INICIATIVAS MUNICIPALES ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO

El Instituto de Montañas (The Mountain Institute Inc.) viene ejecutando el proyecto “De las Cumbres a la Costa: Desarrollando conciencia y resiliencia frente al Cambio Climático en cuencas de Ancash y Piura, Perú” por medio de un acuerdo Cooperativo con USAID Perú (AC 527-A-00-09-0000-00) y en asociación con la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) en apoyo a comunidades y municipios en las cabeceras de vertiente en los distritos de Catac, Ticapampa y Pampas Chico (Provincia Recuay), Huasta, Aquia, Cajacay, Raimondi y Paillon (Provincia de Bolognesi) y en Piura en los distritos de Pacaipampa y Ayabaca (Provincia de Ayabaca).



Mancomunidad Municipal Tres Cuencas frente a los impactos del Cambio Climático

“De las Cumbres a la Costa” es uno de los primeros proyectos que, basado en gestión de ecosistemas, está dedicado a enfrentar positivamente los retos y amenazas que representa la variabilidad y cambio del clima, fomentando la conservación de ecosistemas de montaña como son los bosques de altura y las praderas de puna o páramo, que tienen una función clave en la regulación del ciclo hídrico.

El proyecto “De las Cumbres a la Costa” tiene como finalidad lograr comunidades humanas y ecosistemas con capacidad para resistir las consecuencias de la pérdida de glaciares. Esta mayor capacidad de resistencia requiere tanto de ecosistemas saludables como de una participación ciudadana informada y capacitada, para incidir en las políticas públicas locales, regionales y nacionales, que hagan posible su conservación en forma sostenible.

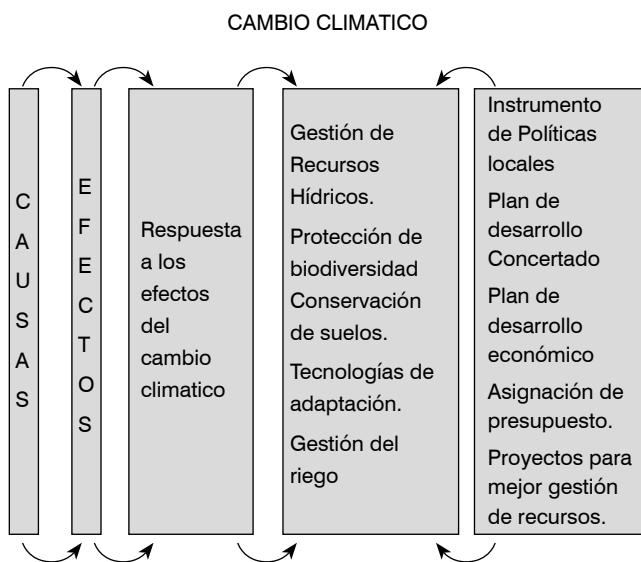
En el marco de este proyecto se hizo una recopilación de datos y se analizó la información de la asignación de recursos financieros a iniciativas relacionadas y atribuibles a la adaptación al cambio climático:

- Gestión de recursos hídricos: infraestructura de riego y riego tecnificado
- Gestión de la biodiversidad: protección de flora y fauna
- Forestación y reforestación
- Conservación de suelos
- Innovación tecnológica para el ahorro de recursos naturales
- Reducción de la contaminación ambiental
- Desarrollo de capacidades y sensibilización ambiental de la población
- Investigación para la adaptación

Si bien en ninguno de los instrumentos de gestión, ni en el presupuesto o Plan de Inversiones de las Municipalidades seleccionadas aparecen políticas o asignaciones presupuestales explícitas para la adaptación al cambio climático, fue una agradable sorpresa comprobar, en virtud de los datos de inversión asignados participativamente y en concertación con los gobiernos locales respectivos, el grado de preocupación e interés ciudadano, sobre todo por mejorar la infraestructura educativa de sus hijos así como por un ambiente saludable para ellos, la Gestión sostenible de sus recursos y la gestión ambiental. Esto se expresa en la priorización de proyectos (en número y volumen de inversión significativos)

para la ampliación de sistemas de agua potable, el uso sostenible del agua en sistemas productivos (almacenamiento y mejoramiento de riego incluyendo el desarrollo de capacidades en riego tecnificado), la gestión de residuos, la planificación del desarrollo, la promoción de actividades productivas basadas en la gestión sostenible de sus recursos naturales, culturales y paisajísticos (agro-pecuario-pastoril, ecoturismo, forestación, etc.), e incluso en proyectos de adaptación y mitigación, como el mejoramiento de cocinas para reducir el consumo de leña y la reforestación con especies nativas.

Para los fines del presente estudio, se ha partido de la búsqueda de la asignación presupuestaria realizada por las municipalidades a actividades y proyectos de inversión atribuibles a la adaptación al cambio climático, habiéndose identificado seis tipos de respuestas de adaptación a los efectos del cambio climático y relacionándolos a los instrumentos de políticas públicas locales.



Adaptado del documento “Cambio climático y presupuesto público en el Perú” del Grupo Propuesta Ciudadana

Sobre esta base, se ha identificado en los Instrumentos de Gestión, en la asignación de Recursos financieros y en las prácticas de las Municipalidades seleccionadas, elementos suficientes para poder dar constancia de que en los espacios locales ya se vienen dando iniciativas públicas de adaptación al cambio climático.

Los principales datos consolidados en indicadores se refieren a las fuentes de financiamiento de los Gobiernos Locales, la identificación y volumen de las principales fuentes de financiamiento (de donde provienen los recursos de transferencia), siendo interesante la magnitud de la dependencia de las municipalidades ubicadas en la Región Ancash con respecto a las transferencias derivadas del Canon Minero y, aunque en menor proporción, la dependencia de las municipalidades de la región Piura del canon petrolero, las cuales se expresan en porcentajes.

Asimismo, se ha consolidado (según la información que se pudo recopilar) la evolución de los espa-

cios de participación ciudadana en los últimos años, que encuentra su máxima expresión en el proceso de formulación y seguimiento de los presupuestos participativos.

Estos indicadores señalan inclusive un incremento de estas inversiones en el PP 2010 con respecto al PP 2009, y rompen con los prejuicios de que las poblaciones rurales no son capaces de pensar en el largo plazo y sólo priorizan inversiones en obras físicas.

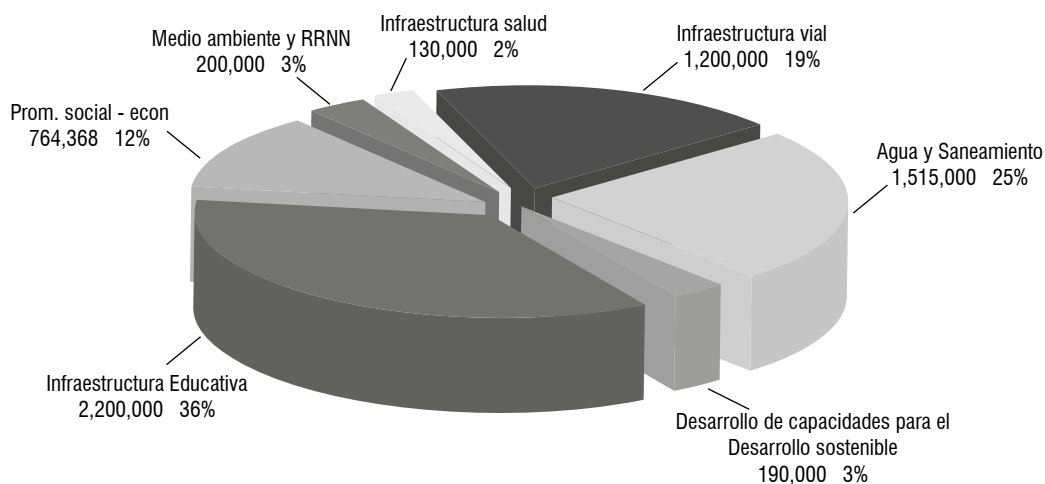
A continuación, una recopilación sintética y comparativa de los principales indicadores numéricos, para los cuales se pudo identificar fuentes de información confiables (año de referencia 2009).

Indicadores	Ayabaca	Pacaipampa	Aquia	Huasta	Catac
	Gov. locales				
MAGNITUD DEL CANON PETROLERO EN EL PRESUPUESTO GL	24%	42%	0	0	0
MAGNITUD DEL CANON MINERO EN EL PRESUPUESTO GL	0.003%	0.003%	78%	67%	62%
PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN PP	0	87%	-	-	91%
PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN PP	0	12%	-	-	44%
% DE TRANSFERENCIA MEF DESTINADO AL PP	36%	20%	29%	25%	67%
% INVERSIÓN EN GESTIÓN AGUA (POTABLE, RIEGO SANEAMIENTO)	24%	29%	-	20%	24%
% INVERSIÓN EN RRNN Y MEDIO AMBIENTE	3%	No afecta PP	20%	14%	-
% INVERSIÓN EN DESARROLLO DE CAPACIDADES Y SOSTENIBILIDAD	3%	No afecta PP	-	-	-
% DE INVERSIÓN EN MEDIDAS DE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN	-	No afecta PP	-	8%	-
% DE INVERSIÓN EN EDUCACIÓN (EQUIPAMIENTO E INFRAESTRUCTURA)	35.5%	35%	35%	6%	20%
% DE INVERSIÓN EN PROMOCIÓN SOCIAL-ECONÓMICA	12%	No afecta PP	45%	7%	36%

### Municipalidad provincial de Ayabaca (Región Piura)

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2009			PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2010		
Agua (potable, riego y saneamiento)	1,515,000.00	24 %	Agua (potable, riego y saneamiento)	1,598,815.00	31 %
Medio Ambiente y RRNN	200,000.00	3 %	Medio Ambiente y RRNN (100,000 para Reforestación)	225,000.00	4 %
Desarrollo de capacidades para el Desarrollo sostenible	190,000.00	3%	Planificación del Desarrollo Sostenible	150,000.00	3 %
Monto asignado a la sostenibilidad (sin incluir Educación y Salud)	1'905,000.00	30 %	Monto asignado a la sostenibilidad (sin incluir Educación y Salud)	1'973,815,000.00	38 %

### Presupuesto Participativo 2009 MP DE AYABACA

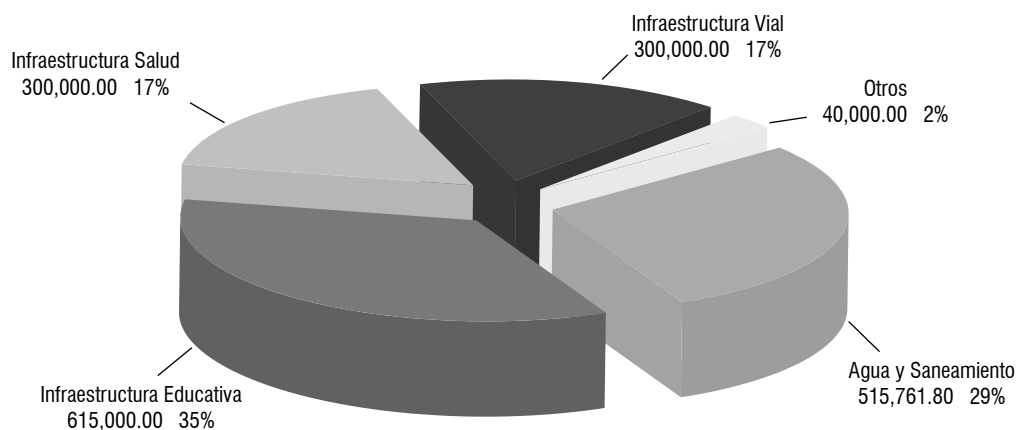


### Municipalidad distrital de Pacaipampa (Región Piura)

Presupuesto Participativo 2009		
Rubros	Inversión en S/	%
AGUA y Saneamiento	515,761.80	29 %
Infraestructura educativa	615,000.00	35 %
Infraestructura salud	300,000.00	17 %
Infraestructura vial	300,000.00	17 %
Otros	40,000.00	2 %
Monto total asignado en S/	1,770,761.80	100 %

Presupuesto Participativo 2010		
Rubros	Inversión en S/	%
AGUA y Saneamiento	470,000.00	27%
Infraestructura educativa	1,295,000.00	73%
Monto total asignado en S/	1,765,000.00	100%

### Presupuesto Participativo 2009 MD PACAIPAMPA



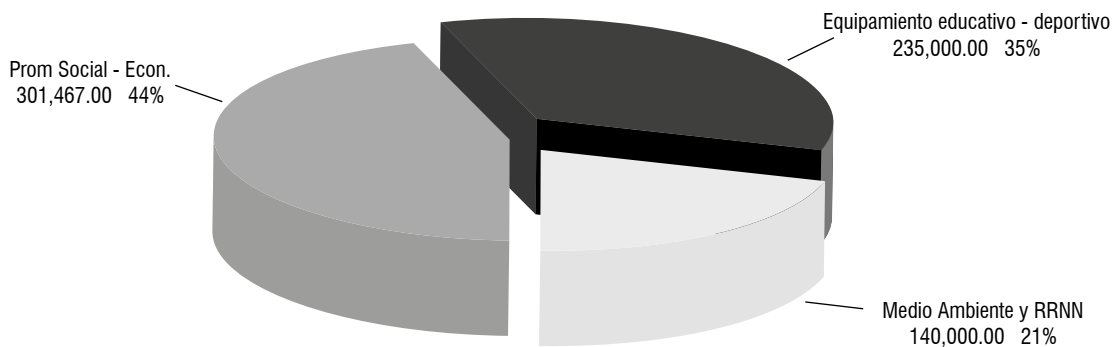
Presupuesto participativo 2009 (PIA 2010)		
Rubros	Inversión en S/	%
Agua y saneamiento	490,000.00	24%
Educación	410,000.00	20%
Prom. social-económica	740,000.00	36%
Salud	290,000.00	14%
Infraestructura vial	100,000.00	5%
Monto total asignado en S/	2,030,000.00	100%

### Municipalidad distrital de Aquia (Región Ancash)

Según el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2010, remitidos al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se pudo construir los siguientes indicadores:

Rubros	Inversión en S/	%
Equipamiento educativo-deportivo	235,000.00	35%
Medio Ambiente y RRNN	140,000.00	20%
Promoción Social-Económica	301,467.00	45%
Monto total asignado en S/	676,467.00	

Proyectos PIA 2010 MD Aquia

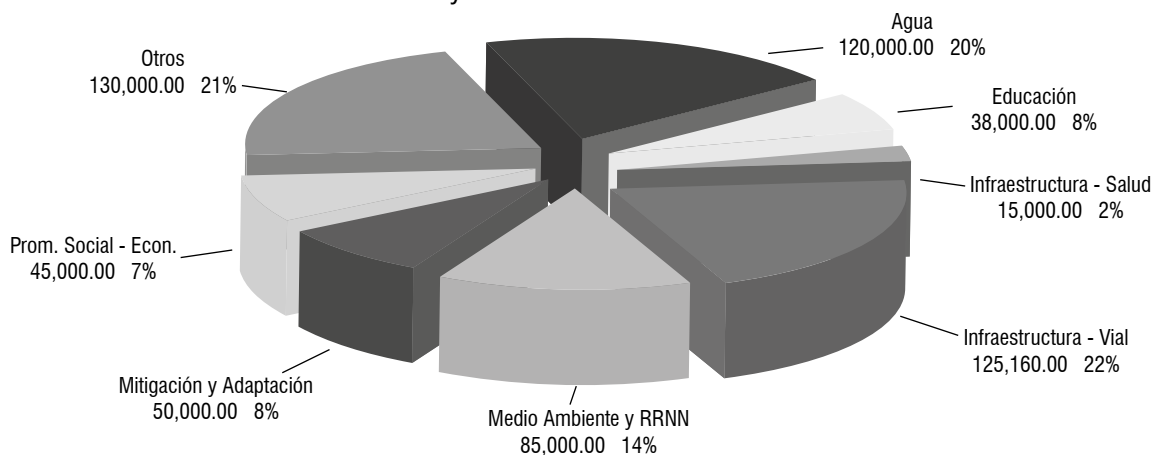


### Municipalidad distrital de Huasta (Región Ancash)

Según el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2010, remitidos al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se pudo construir los siguientes indicadores:

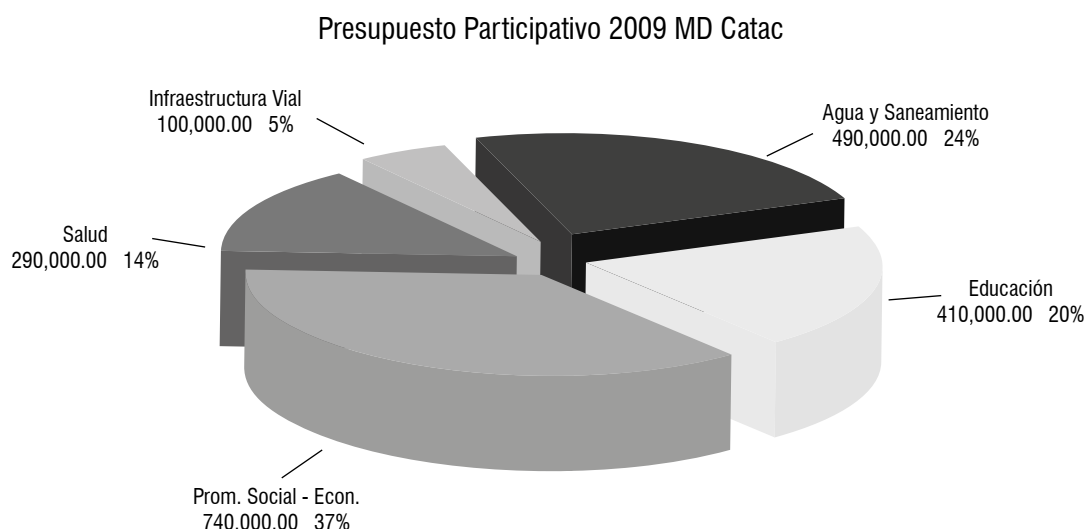
Rubros	Inversión en S/	%
Agua	120,000.00	20%
Educación	38,000.00	6%
Infraestructura salud	15,000.00	2%
Infraestructura vial	125,160.00	21%
Medio Ambiente y RRNN	85,000.00	14%
Mitigación y adaptación	50,000.00	8%
Prom. social-económica	45,000.00	7%
Otros	130,000.00	21%
Monto total asignado en S/	608,160.00	100%

Proyectos PIA 2010 MD Huasta



## Municipalidad Distrital de Catac

Según el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2010, remitidos al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se pudo construir los siguientes indicadores:



### ■ BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Byron Real López. "Evaluación y propuesta de control y seguimiento del proceso de descentralización de la gestión ambiental, (Ecuador).
- Luis Hernández Olmedo. Convenios administrativos de transferencia de competencias a los gobiernos regionales, Talca-Chile.
- Dr. Iván la Negra. Ensayo basado en la ponencia presentada en el II Congreso de Derecho Administrativo realizado en Lima en abril de 2006.
- Jorge Luis Rodríguez Saavedra. Monografía sobre competencias desde el derecho procesal civil peruano, (Perú).
- Gustavo Penagos. La Descentralización Territorial en el estado unitario. Trabajo de investigación Bogotá 2003 (Colombia).
- Peter Häberle. El valor de la autonomía como elemento de la cultura constitucional común europea. Catedrático emérito de Derecho Público. Universidades de Bayreuth (Alemania) y St. Gallen (Suiza).
- Beatriz del Carmen Peralta Duque. Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: problemas y perspectivas\*. Colombia.
- Ada Alegre. Competencias municipales en la Gestión Ambiental. 2008.
- MINAM. Compendio de leyes ambientales, 2009.
- Elizabeth Zamalloa. Línea de base del Proyecto Cumbres-Costa, 2009.
- Osvaldo Luis Lapuente. Diseño de Políticas Públicas, Octubre 2007.
- María de Lourdes Flores Alonso y Edith Barrera Chavira. Definiciones: Desarrollo Social, Políticas Públicas 2005.



- Edith F. Kauffer Michel. Las políticas públicas: algunos apuntes generales, México, 2005.
- CALANDRIA- COSUDEAPODER – RED PERÚ – SEPAR. Guía de los Roles y Funciones de los Consejos De Coordinación Local, “Juntos en los CCL por el desarrollo y Buen Gobierno”, Lima, Perú, Octubre. 2007.
- LEY N° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades.
- LEY N° 27783. Ley Orgánica de Bases de la Descentralización.
- LEY N°28056. Ley Marco del Presupuesto Participativo del 08.Ago.2003, su Reglamento y Modificatoria (LEY N°29298).
- INSTRUCTIVO N°002-2008-EF/76.01. Instructivo para el Proceso de Presupuesto Participativo.
- GOBIERNO REGIONAL DE ANCASH. Plan de Desarrollo Regional Concertado 2008--2021 de Ancash.
- GOBIERNO REGIONAL DE ANCASH. Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, Huaraz, Marzo 2008.
- VIGILA PERÚ – ANCASH Boletín N° 1, N° 1 Mayo 2009
- Richard Moreno Bustos. Distribución de Canon Minero 2006 – 2009.
- GRUPO PROPUESTA CIUDADANA. Cartilla N° 5: lo que debemos saber acerca del CANON, el SOBRECANON y REGALÍAS.
- Proceso de Descentralización 2004: Balance y Recomendaciones para una Agenda Pendiente, Programa Pro Descentralización
- Ministerio de Economía y Finanzas (SIAF-GL). Sistema Integrado de Administración Financiera para los Gobiernos Locales.
- Municipalidad distrital de Pacaipampa. “Plan de Desarrollo Económico Local del Distrito de Pacaipampa”, Oficina de Desarrollo Rural – ODER, Piura, Diciembre del 2008.
- Municipalidad distrital de Pacaipampa. “Proyecto Educativo Local 2008 – 2021 del distrito de Pacaipampa”, Ayabaca – Piura.
- Plan de Desarrollo Distrital 2003 – 2015, Distrito De Pacaipampa. Convenio de Cooperación Interinstitucional: Municipalidad Distrital de Pacaipampa - Cipca - Mirhas – Perú.
- Municipalidad Provincial de Bolognesi. Presupuesto Institucional de Apertura 2010.
- Municipalidad distrital de Catac. Plan De Desarrollo Concertado de Catac, Junio 2008.
- Municipalidad distrital de Pacaipampa. Presupuesto Institucional de Apertura 2010.

## ■ SITIOS WEB CONSULTADOS

- [www.pcm.gob.pe](http://www.pcm.gob.pe)
- [www.minag.gob.pe](http://www.minag.gob.pe)
- [www.minam.gob.pe](http://www.minam.gob.pe)
- [www.mimdes.gob.pe](http://www.mimdes.gob.pe)
- [www.gob.pe](http://www.gob.pe)
- [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
- [www.mtpe.gob.pe](http://www.mtpe.gob.pe)
- [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)

