

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Problemática ambiental

El Perú es el cuarto de los dieciséis países megadiversos del mundo, constituyendo dicha diversidad la fuente de recursos estratégicos para el desarrollo del país, expresada en bosques nativos, paisajes diversos y áreas naturales, especies de flora y fauna silvestres, además del gas natural y de los recursos mineros.

Por otra parte, los recursos de agua en el Perú son abundantes, concentrando el 5% del total mundial de agua disponible. En nuestro país, nace la cuenca amazónica, la más importante del planeta, compartida por ocho países, unida al río Amazonas, considerado como el más caudaloso del mundo.

Sin embargo, en el Perú el deterioro del ambiente y de los recursos naturales se ha agudizado. Así, es motivo de gran preocupación la alta contaminación del agua y el deterioro de las cuencas; la deficiente disposición de los residuos sólidos y de los efluentes; las ciudades desordenadas y con alta contaminación del aire y baja calidad de vida; el deterioro de los suelos agrícolas por erosión; la salinización y la pérdida de la fertilidad; la tala, quema y deforestación de los bosques, especialmente en la Amazonía; las especies de la fauna en peligro de extinción; la pérdida de la biodiversidad y de cultivos nativos y sus variedades; y, la contaminación el aire, entre otros factores frente a los cuales el Estado está en la obligación de tomar iniciativa.

Por otra parte, el cuidado del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales constituye un mandato constitucional y legal. Una gestión ambiental moderna y eficiente debe garantizar el derecho ciudadano establecido en la Constitución Política del Perú de «gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida» (Art. 2, 22). De la misma forma, la Décimo Novena Política de Estado - Desarrollo sostenible y gestión ambiental -, establecida en el marco del Acuerdo Nacional, dispone que el Estado *«fortalecerá la institucionalidad de la gestión ambiental optimizando la coordinación entre la sociedad civil, la autoridad ambiental nacional, las sectoriales y los niveles de gestión descentralizada, en el marco de un sistema nacional de gestión ambiental»*.

Necesidad de una autoridad ambiental del más alto nivel

En el pasado inmediato se ha dado algunos pasos importantes en materia ambiental tales como la aprobación del Código Nacional para el Ambiente y los Recursos Naturales (1990); la creación del Consejo Nacional del Ambiente – CONAM (1994); la aprobación de las leyes y normas que regulan las evaluaciones de impacto ambiental (EIA); el reforzamiento del marco legal del sector forestal; y, los avances para un sistema de gestión ambiental integral y descentralista.

Sin embargo, ha sido notoria la ausencia de un compromiso político al más alto nivel con la problemática ambiental; la existencia de una frondosa normatividad y la ambigüedad en su interpretación; la presencia de numerosos actores que ejerzan competencia en materia ambiental; así como la aparente duplicidad de funciones en diversas entidades públicas.

Todo ello hace necesario reformular el acercamiento público a esta importante temática de interés nacional y mundial, estableciendo una Autoridad Ambiental Nacional con el suficiente nivel, las competencias y el empoderamiento que le permita conducir la política nacional ambiental o, dicho de otra manera, se requiere de un Ministerio del Ambiente, como cabeza del Sector ambiental y encargado de formular, cumplir y hacer cumplir la Política Nacional Ambiental y su normatividad complementaria.

En este contexto, se plantean los siguientes grandes objetivos estatales de una gestión ambiental moderna y eficiente:

1. Revertir los procesos ambientales negativos y sus altos costos económicos y sociales. Para tal efecto, el Perú debe realizar el máximo esfuerzo para el uso sostenible de sus recursos naturales, revertir los procesos de deterioro y recuperar los recursos deteriorados que afectan a la población.
2. Prevenir mayores impactos y costos ambientales y sociales, con énfasis en mejorar el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, así como los Estándares de Calidad Ambiental - ECAs - y Límites Máximos Permisibles - LMP - para las actividades productivas, así como vigilar su cumplimiento estricto.
3. Fomentar las potencialidades económicas ambientales con base en el uso sostenible de los recursos naturales, debe ser uno de los objetivos fundamentales del desarrollo económico basado en la sostenibilidad. La variable de la sostenibilidad debe formar parte de la gestión pública y privada en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODM -, que es un compromiso asumido por el país. Las principales líneas de desarrollo futuro se deberían orientar hacia el turismo y ecoturismo, la acuicultura, los cultivos forestales, el manejo de bosques, la agricultura diversificada, la ganadería de camélidos, la minería limpia, la hidroenergía y energías renovables, y la conservación de suelos, entre otros.
4. El ordenamiento territorial nacional para el desarrollo, a través de la zonificación ecológica y económica - ZEE - a nivel nacional, regional y distrital debería ser la base para un uso ordenado de los recursos y la ocupación del espacio. En el país no se han evaluado las potencialidades locales para un desarrollo con base en la generación de riqueza.

Por lo dicho, el establecimiento del Ministerio del Ambiente debe estar acompañado de la creación de autoridades con competencias transectoriales en los ámbitos del agua y de las áreas naturales protegidas por el Estado, así como por el fortalecimiento de la capacidad de Estado para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de la normatividad ambiental. En este caso, los nuevos entes son el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA - y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental –OEFA

Con el objeto de perfeccionar y especializar las labores de fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental, es recomendable que el cumplimiento de estas funciones de naturaleza pública se encuentre a cargo de un organismo independiente de aquel que define la política, las normas, las directivas y las demás reglas de juego en materia ambiental.

Por otra parte, no resulta conveniente que el Ministerio del Ambiente se convierta en juez y parte, por lo que su Ley de creación establece la existencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA -, para que realice dicha labor de manera imparcial, independiente, ágil y eficiente, con funciones específicas.

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado –SINANPE

Actualmente, el Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA - cuenta con la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas como órgano de línea, orientada a proponer políticas, planes y normas adecuadas para la gestión y el manejo de las unidades que componen el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE).

Sin embargo, resulta conveniente que una entidad de mayor nivel se encargue de la rectoría del sistema nacional de áreas naturales protegidas y no un órgano de línea de una OPD como en la organización actual.

Sustento constitucional y legal

Mediante Ley N° 29157 y al amparo de lo establecido por el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, el Congreso de la República ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materias específicas con la finalidad de facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda y materializar el apoyo a la competitividad económica para el aprovechamiento del Acuerdo.

Precisamente, una de las materias de la delegación, prevista en el literal g) del numeral 2.1. del artículo 2° de la Ley N° 29157, es «*el fortalecimiento institucional de la gestión ambiental*» que se debe materializar principalmente en la creación y puesta en funcionamiento del Ministerio de Ambiente, es decir, de un órgano del más alto nivel decisorio y funcional de la estructura del Poder Ejecutivo y del Estado, que además corresponde al compromiso asumido por las partes firmantes del referido Acuerdo en su numeral 18.6.

ANALISIS COSTO - BENEFICIO

Aspectos presupuestales

El Decreto Legislativo a ser promulgado dentro del marco de las facultades legislativas delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo, cuenta

con un financiamiento parcial, a partir de los recursos financieros considerados en la Ley N° 29142, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008.

Precisamente, al crearse el Ministerio del Ambiente sobre la base de dos instituciones en marcha — CONAM e INRENA (en lo que corresponde a la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas) —, el financiamiento de la nueva institución se encuentra parcialmente atendido, ya que son los presupuestos vigentes de estas dos instituciones, aprobados en la Ley N° 29142, los que deben sustentar el inicio de las operaciones del nuevo Ministerio.

Cabe señalar que en el caso del CONAM se contará con la totalidad de su presupuesto, descontando los montos ejecutados hasta la fecha de entrada en vigencia del Decreto Legislativo que nos ocupa. En ese sentido, es preciso comentar que el presupuesto institucional del CONAM, luego de la ejecución de su gasto al primer trimestre del año, cuenta con un saldo aproximado ascendente a S/. 15'000,000.00.

Por otro lado, en relación al INRENA, dicha institución tiene un presupuesto Institucional aprobado para el ejercicio fiscal 2008 ascendente a S/. 83'423,117.00, que luego de la ejecución de su presupuesto al primer trimestre cuenta con recursos aproximados ascendentes a S/. 63'000,000.00. En este sentido, el INRENA ha previsto un monto aproximado de S/. 9'000,000.00 para la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas, con cargo a su presupuesto 2008.

Es preciso indicar adicionalmente que el Decreto Legislativo que nos ocupa establece que cinco instituciones estarán adscritas al Ministerio del Ambiente, a saber: el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú —SENAMHI—, el Instituto Geofísico del Perú, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental —OEFA—, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas —SERNANP— y el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana —IIAP.

Es importante destacar que las instituciones preexistentes a la creación del Ministerio del Ambiente cuentan con un presupuesto institucional aprobado, conforme a lo establecido en la Ley N° 29142; sin embargo, la OEFA y el SERNANP, al ser su creación impulsada mediante el presente Decreto Legislativo, deberán contar con sus respectivos presupuestos institucionales, para lo cual se deberá iniciar el trámite pertinente ante el Ministerio de Economía y Finanzas conforme a las normas legales aplicables.

En dicho contexto, será necesario contar con recursos adicionales del Tesoro Público que permitan la puesta en marcha y el funcionamiento de las instituciones señaladas en el párrafo precedente y del Ministerio del Ambiente (en lo que corresponde a las nuevas áreas que no podrán ser financiadas con los recursos de los presupuestos del CONAM y parte de los asignados al INRENA —en lo que corresponde a la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas), con el fin de poder dar cabal cumplimiento a las metas y los objetivos que se consignan en la propuesta normativa.

En el marco de lo antes señalado se debe recordar que el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, precisa que constituyen pliegos presupuestarios las Entidades Públicas a las que se le aprueba un crédito presupuestario en la Ley de Presupuesto del Sector Público; acción que, de no realizarse dejaría a las instituciones nuevas sin la posibilidad de actuar durante el presente ejercicio presupuestal.

De manera referencial se podría asumir que el monto estimado para el funcionamiento de las instituciones cuya creación se propone y que estarán adscritas al Ministerio del Ambiente, sería similar al monto del presupuesto aprobado mediante la Ley N° 29142 para un organismo público descentralizado con una dimensión similar a la del CONAM, equivalente a S/. 17'000,000.00.

De otro lado, será necesario tomar en cuenta que los gobiernos regionales y locales deberán considerar dentro de sus respectivos presupuestos los recursos que permitan la aplicación y el cumplimiento de la ley a ser expedida mediante el presente Decreto Legislativo, en casos tales como las acciones previstas en el artículo 17 (funcionamiento de las comisiones ambientales), para lo cual tendrán que efectuar las transferencias a nivel funcional programático que estimen necesarias.

Finalmente y, a manera de resumen, se puede señalar que la nueva norma cuenta con un financiamiento parcial que puede atender ciertos gastos explícitos propios de la fusión planteada (planillas, bienes y servicios, entre otros), pero que será necesario contar con recursos adicionales para la atención de otros gastos implícitos que aparecen producto de la creación de nuevas entidades y de la organización que tendrá el Ministerio del Ambiente.

Beneficios

Los beneficios de contar con un Ministerio del Ambiente se reflejan, especialmente, en los siguientes aspectos:

1. Una política ambiental más coherente, al establecer una sola entidad que formule, dirija, coordine y supervise la política ambiental nacional.
2. Una mejora en la articulación, coordinación y supervisión de la gestión ambiental a todos los niveles de Gobierno.
3. Una mejora en la competitividad del país en los mercados internacionales, donde las exigencias son crecientes en lo referente a la gestión del ambiente.
4. Una reversión de los procesos negativos que afectan al ambiente y la salud de las personas, en especial la disposición adecuada de los residuos sólidos y la contaminación del aire.
5. La prevención de mayores impactos en el ambiente a futuro con el mejoramiento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, los Estándares de Calidad Ambiental y los Límites Máximos Permisibles.

6. La coordinación con las entidades correspondientes para el ordenamiento del territorio.
7. La mejora de la fiscalización y el control en los asuntos ambientales.
8. La integración de la sociedad civil en la gestión ambiental, fomentando la responsabilidad ambiental y la construcción de una cultura ambiental nacional.
9. La promoción de la solución de conflictos socio-ambientales.
10. La mejora de la gestión de las áreas naturales protegidas por el Estado, contando con un organismo especializado para ello, como es el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Costos

1. La implementación de la estructura orgánica del Ministerio requerirá de un presupuesto específico para su funcionamiento, ascendente a S/. 26'000,000.00 anuales; recursos que deben provenir del CONAM y de la Intendencia de Áreas Naturales protegidas del INRENA.
2. La implementación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA - y del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas – SERNANP - requerirá de un presupuesto específico para su funcionamiento, ascendente a S/. 17'000,000.00 anuales por cada pliego; recursos que deben provenir del Tesoro Público.
3. Los costos adicionales del Ministerio del Ambiente son una inversión necesaria por parte del Estado para mejorar la calidad ambiental y, en consecuencia, la calidad de vida de los ciudadanos. Asimismo, son relevantes para revertir los procesos ambientales negativos, lo que tendrá un impacto positivo en la productividad de los recursos naturales y en la competitividad del país en los mercados internacionales.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Es necesario mencionar que el presente Decreto Legislativo tendrá efectos sobre la legislación vigente, en particular, sobre la Ley N° 26410, Ley del Consejo Nacional del Ambiente; la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema de Gestión Ambiental; y, entre otros instrumentos regulatorios, sobre el Decreto Legislativo N° 997, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, así como sus respectivos reglamentos.

Asimismo, la ley que se propone aprobar mediante Decreto Legislativo precisa las funciones de los Ministerios referidas a recursos naturales, recursos forestales, flora y fauna, estableciendo que la función de desarrollo de políticas, planes y estrategias

sobre tales materias corresponde al Ministerio del Ambiente o a sus organismos públicos adscritos, en tanto que la administración de tales recursos queda bajo el ámbito de los Ministerios, según sus competencias.