

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Resulta de importancia para el país además de la necesaria asignación de recursos para las labores de protección de nuestro patrimonio, implementar nuevas estrategias para enfrentar las amenazas que afectan las áreas naturales protegidas, particularmente en lo referido a la tala ilegal. La implementación de los acuerdos del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos así como la conformación del Ministerio del Ambiente hacen necesario complementar el marco normativo para cautelar de manera eficaz el Patrimonio Natural de la Nación.

Las labores de protección de las áreas naturales protegidas vienen siendo realizadas por el personal asignado a dichas áreas, sin embargo existen en el marco normativo ciertas figuras jurídicas que contribuyen en forma perversa al comercio ilegal de flora y fauna silvestre, siendo una de ellas referida a la carga de la prueba, donde el Estado debe demostrar que es titular del Patrimonio que custodia.

Muestra de dicha incongruencia se aprecia en los constantes casos de intervenciones en las Áreas Naturales Protegidas (ANP), que al hallar a una persona en posesión de madera o fauna recién extraída¹, ésta alega que son de su propiedad, por lo que en aplicación del procedimiento se le debe otorgar al intervenido un plazo de cinco (5) días para que realice sus descargos, luego de lo cual recién podría iniciarse el proceso administrativo sancionador, que de ser el caso puede llegar a la instancia judicial, que en muchos casos es favorable a los denunciados, resultando que lo ilegal llega a legalizarse. Pero, si el ejemplar de fauna silvestre intervenido es una especie en Peligro Crítico cómo puede alegar este infractor que es de su propiedad, si el mismo no puede ingresar al comercio por su grado de protección, pero igualmente tendría que iniciarse el procedimiento establecido que no contempla estas particularidades.

Resulta evidente que el actual procedimiento está errado de origen, siendo el punto crítico admitir la posibilidad de presumir un derecho posesorio sobre un bien que a la vez está sujeto a normas que prohíben su extracción de las Áreas Naturales Protegidas.

Es necesario por ello mejorar el marco normativo para garantizar el manejo sostenible de nuestros recursos forestales, que a efectos de la implementación de los compromisos adquiridos con la suscripción del TLC con los Estados Unidos de América, el Estado Peruano asumió el compromiso de mejorar la gestión ambiental forestal en Áreas Naturales Protegidas.

Dicha mejora en la gestión debe complementarse con el aumento del número del personal a cargo de la protección de estos recursos, el mismo que debe contar con las herramientas normativas procedimentales necesarias para la

¹ Estos individuos son hallados con evidentes signos de ser extractores ilegales (motosierras, trampas, combustible almacenado, en algunos casos con armas y sin documentos de identidad).

defensa de del patrimonio natural y cumplir con los objetivos de aprovechamiento sostenible de nuestro patrimonio forestal.

Sin duda este problema deberá ser enfrentado también por los gobiernos regionales que están asumiendo las competencias de la protección del patrimonio forestal. Una transferencia de competencias en este contexto sólo es trasladar el problema a las regiones.

Por tanto, urge formalizar la figura de la recuperación administrativa por parte del Estado, de los ejemplares, productos o sub productos de fauna o flora silvestre, dada la naturaleza de estos bienes (dominio público). La recuperación administrativa de los bienes naturales (fauna o flora silvestre) consiste en el restablecimiento de la plena posesión de la administración del Estado de los bienes de las ANP.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 73° de la Constitución, los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Estas previsiones constitucionales son de plena aplicación a las ANP, ya que las mismas por su propia naturaleza y por mandato legal, son de dominio público. En este sentido, la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas señala: "...Las Áreas Naturales Protegidas, (...), son de dominio público y no podrán se adjudicadas en propiedad a los particulares". En ese sentido, cuando la norma señala que las ANP no podrán ser adjudicadas en propiedad se alude no sólo al integro de un ANP, sino a todas sus partes. Los bienes naturales de las ANP son de dominio público, por lo que están sometidos a un régimen jurídico especial del Derecho Público, caracterizado por su inalienabilidad e imprescriptibilidad.

Esta potestad puede enmarcarse dentro de lo que se conoce como "autotutela" de la administración. El ejercicio de esta potestad es ejecutivo (debido a la especialidad del bien que no está sujeto al comercio), no necesitando de los procedimientos aplicables a los procesos sancionadores para realizarlo. Es importante entender que esto es así porque la recuperación no es un "decomiso" y por lo tanto no es una sanción por lo que no se debe regir por las normas que regulan su aplicación.

La sanción se aplica a los instrumentos utilizados por el infractor. El Estado tiene la potestad (como titular del patrimonio de la Nación) de ejercer la facultad de recuperación posesoria, cuya aplicación tiene como objetivo principal la defensa de los bienes de dominio público de las áreas naturales protegidas.

El presente Decreto Legislativo establece principios que garantizan el Patrimonio de la Áreas Naturales Protegidas, tales como la presunción de la posesión inmediata del Estado sobre todos los especímenes de flora y fauna silvestre así como sus productos o sub-productos, que son parte de las Áreas Naturales Protegidas.

Asimismo, se establece que la autoridad competente para administrar el patrimonio forestal, flora y fauna silvestre de las áreas naturales protegidas y sus servicios ambientales es el Ministerio del Ambiente a través del Servicio

Nacional de Áreas Naturales Protegidas, precisándose que sin perjuicio de ello, en los casos de superposición de funciones o potestades con otra autoridad respecto de las Áreas Naturales Protegidas de nivel nacional, prevalecen las otorgadas al Ministerio del Ambiente.

Asimismo, no es posible adquirir por posesión algunos de los elementos señalados anteriormente, por parte de un particular ya que no es posible su adquisición originaria, la accesión natural, ni la tradición. Tampoco es posible la interrupción de la posesión del Estado sobre dichos bienes, por lo que éste, puede realizar actos de recuperación administrativa de dichos bienes en uso de su capacidad de autotutela.

Por otro lado, se presume que todo espécimen de flora o fauna silvestre, sus productos o subproductos, que se encuentren ubicados dentro de un Área Natural Protegida, son bienes de dominio público; de encontrarse a alguna persona con alguno de ellos sin que acredite su adquisición legítima, se presume que los ha obtenido mediante un apoderamiento ilegítimo.

La existencia de bienes inmuebles debidamente registrados propiedad de particulares al interior de un Área Natural Protegida de ámbito nacional, no da derecho posesorio sobre los especímenes de flora o fauna silvestre.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente Decreto Legislativo establece los principios que regirán los procedimientos administrativos que garanticen medidas de defensa de los recursos naturales renovables ubicados en Áreas Naturales Protegidas de nivel nacional lo que permitirá una mejor protección para dichas áreas, ya que los agentes públicos contarán con las herramientas procedimentales necesarias para la defensa del patrimonio natural y cumplir con los objetivos de aprovechamiento sostenible de nuestro patrimonio forestal.

De esta manera se elimina el actual procedimiento donde el punto crítico estaba en la posibilidad de presumir un derecho posesorio sobre un bien que a la vez está sujeto a normas que prohíben su extracción de las Áreas Naturales Protegidas, lo que constituía un mecanismo adverso contra el sistema de protección de las ANP.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente Decreto Legislativo establece medidas que garanticen el patrimonio de las áreas naturales protegidas, cuyas disposiciones son aplicadas e interpretadas en el marco de las Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, así como de sus normas modificatorias y ampliatorias.

Se precisa que el Ministerio del Ambiente es la autoridad competente para administrar el patrimonio forestal, flora y fauna silvestre de las áreas naturales protegidas y sus servicios ambientales, a través del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Se establecen los principios rectores del procedimiento administrativo para la defensa de los recursos naturales renovables ubicados en Áreas Naturales Protegidas de nivel nacional, como el de prevención, del dominio eminential, de protección administrativa y de gobernanza ambiental.