

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DECRETO SUPREMO QUE PRECISA LA OBLIGACIÓN DE SOLICITAR OPINIÓN TÉCNICA PREVIA VINCULANTE EN DEFENSA DEL PATRIMONIO NATURAL DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

La Constitución Política del Perú en su artículo 68° establece que es obligación del Estado promover la conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Naturales Protegidas.

Asimismo, la Constitución Política del Perú reconoce en su artículo 2°, inciso 22, el derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, norma concordante con lo previsto en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, que ratifica el derecho irrenunciable que tiene ésta a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente.

El artículo 1° de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, establece que las Áreas Naturales Protegidas constituyen patrimonio de la Nación y como tal, tienen la condición de bien de dominio público, alcanzándoles las garantías de inalienabilidad e imprescriptibilidad que señala el artículo 73° de la Constitución Política; por lo que deben mantener su condición natural a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos.

De otro lado, la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural aprobada en la Décimo Séptima Conferencia General de la UNESCO y ratificada por Resolución Legislativa N° 23349, establece en el literal d) de su artículo 5°, que los Estados Parte deben adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio, por lo que, el Estado Peruano adquiere el compromiso ineludible e histórico de conservar la diversidad biológica y el valor cultural de aquellas Áreas Naturales Protegidas reconocidas como sitio de Patrimonio Mundial, para las presentes y futuras generaciones.

En este orden de ideas, y en virtud del artículo 67° de la Constitución Política del Perú, el Ministerio del Ambiente aprobó la Política Nacional del Ambiente, mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, la misma que constituye una herramienta del proceso estratégico del desarrollo del país, de cumplimiento obligatorio en el nivel nacional, regional y local, que constituye la base para la conservación del ambiente, de modo tal que propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que lo sustenta, para contribuir al desarrollo integral, social, económico y cultural del ser humano, en permanente armonía con su entorno.

La citada Política Nacional se estructura en base a cuatro ejes temáticos esenciales de la gestión ambiental, respecto de los cuales se establecen lineamientos de política orientados a alcanzar el desarrollo sostenible del país. Uno de los ejes temáticos es la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica, que tiene como lineamiento el ordenamiento territorial.



Mediante el Decreto Legislativo N° 1013 se aprobó la creación del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado-SERNANP como organismo técnico especializado del Ministerio del Ambiente, constituyéndose en el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado-SINANPE y en su autoridad técnica normativa.

Para mantener la condición natural de las Áreas Naturales Protegidas la legislación para las áreas naturales protegidas prevé el uso regulado de las mismas el aprovechamiento sostenible de los recursos y la determinación de restricciones a los usos directos.

En ese sentido, de acuerdo con el artículo 5° de la Ley de Áreas Naturales Protegidas el ejercicio de los derechos reales previamente adquiridos al establecimiento de una Área Natural Protegida debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales fue creada.

Asimismo para la utilización sostenible de las Áreas Naturales Protegidas los artículos 27° y 28° de la Ley de Áreas Naturales Protegidas señalan que corresponde al SERNANP emitir pronunciamiento de compatibilidad y opinión previa favorable para el aprovechamiento de los recursos naturales al interior de las Áreas Naturales Protegidas, de modo que este no perjudique el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el área. Regulación que fue recogida por el artículo 174° del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG.

De otro lado, el numeral 53.1. del artículo 53° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente señala que le corresponde al SERNANP, en su condición de ente rector del SINANPE, ejercer funciones de vigilancia, establecimiento de criterios y de ser necesario, expedición de opinión técnica previa, para evitar los riesgos y daños de carácter ambiental que comprometan la protección de las áreas naturales protegidas bajo su competencia.

En ese sentido, el literal f) del numeral 2) de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, precisa que es una función del SERNANP, emitir opinión técnica vinculantes a la autorización de actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales o la habilitación de infraestructura en el caso de las áreas naturales protegidas de administración nacional.

Igualmente, los artículos 8° de la Ley de Áreas Naturales Protegidas y 3° del Reglamento de Organización y Funciones del SERNANP, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2008-MINAM, establecen que es función del SERNANP supervisar y monitorear las actividades que se realicen en las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y sus zonas de amortiguamiento, velando por el cumplimiento de la normatividad.

La Tercera Disposición Complementaria, Final y Transitoria del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 038-2001-AG, establece que ninguna autoridad sectorial o Gobierno Local autoriza actividades de construcción, declaratorias de fábrica; licencias de construcción, de funcionamiento, de apertura de local; o renovación de las mismas; certificados de conformidad de obra al interior de las áreas naturales protegidas, sin haber solicitado la opinión técnica



favorable del SERNANP en su calidad de autoridad que administra las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE, bajo responsabilidad y sanción de nulidad.

En tal sentido, el artículo 24º, numerales 24.1 y 24.3, literal a), del citado Reglamento, señala que el Jefe del Área Natural Protegida es la máxima autoridad en el ámbito de su jurisdicción y dentro de sus competencias y tiene como función, entre otras, la de conducir la administración, gestión, control y supervisión del área natural protegida.

Al amparo de las dos últimas normas glosadas precedentemente, las Jefaturas del Santuario Histórico Bosque de Pómac (Expediente 2004-0269 seguido en el Juzgado Mixto de Ferreñafe - Corte Superior de Lambayeque por el Procurador Público de Ministerio de Agricultura contra los invasores del Santuario Histórico del Bosque Pomac sobre Desalojo) y de la Reserva Nacional de Paracas (Expediente 2004-211 seguido ante el Juzgado Especializado en lo Civil de Pisco - Corte Superior de Justicia de Ica, por el Jefe de la Reserva Nacional de Paracas contra la Municipalidad Distrital de Paracas y litisconsortes Jacques Emilio Barrón Mifflin y Leslie Mey Maccagno sobre acción contencioso administrativa) han tenido que recurrir a los órganos jurisdiccionales para hacer prevalecer la debida aplicación de la normativa en salvaguarda de la integridad de las Áreas Naturales Protegidas a su cargo, obteniendo ejecutorias favorables que han dispuesto el desalojo de ocupantes precarios y la nulidad de la licencia de construcción. En el primer caso reconociendo la condición que tiene el SERNANP de administrador de un área natural protegida y en el segundo caso, la obligatoriedad de contar con la opinión previa favorable para autorizar construcciones al interior del Área Natural Protegida.

De los hechos expuesto, se advierte que el SERNANP ha tenido que recurrir a los órganos jurisdiccionales para obtener el cumplimiento de lo señalado en las normativa de Áreas Naturales Protegidas obteniendo el reconocimiento a las funciones que le competen por expreso mandato legal, lo cual motivo a que se éstas sean precisadas.

De otro lado, la modificatoria del Código Penal dispuesta por la Ley N° 29263 ha incorporado el Delito en la modalidad de Responsabilidad de Funcionario Público por Otorgamiento Ilegal de Derechos, sancionándose con pena privativa de libertad no menor de tres años ni mayor de seis años, e inhabilitación de un año a seis años, al funcionario público que sin observar leyes, reglamentos, estándares ambientales vigentes, por haber faltado gravemente a sus obligaciones funcionales, autoriza o se pronuncia favorablemente sobre el otorgamiento o renovación de autorización, licencia, concesión, permiso u otro derecho habilitante en favor de la obra o actividad a que se refiere el mencionado Título.

Igual pena se contempla para el funcionario público competente para combatir las conductas descritas en el Título XIII de los Delitos Ambientales y que, por negligencia inexcusable o por haber faltado gravemente a sus obligaciones funcionales, facilite la comisión de los delitos previstos en el referido Título.

Por todo lo expuesto, resulta pertinente precisar la obligación que tienen las entidades nacionales, regionales y locales de solicitar opinión técnica favorable al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP en las obras y actividades que se realicen al interior de las Áreas Naturales Protegidas, así como sancionar administrativamente su incumplimiento dentro de su competencia o solicitar a los órganos jurisdiccionales se sancione a los que incumplen con su obligación funcional, sin perjuicio de la responsabilidad civil que podría originarse por el daño ambiental ocasionado.



Asimismo se hace necesario precisar que la función de supervisión que tiene el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado-SERNANP, incluye la de verificar el uso y ocupación ordenada del territorio en el ámbito de las Áreas Naturales Protegidas, a efectos de dar cumplimiento de la Política Nacional del Ambiente.

En ese sentido, lo indicado no requiere de la pre publicación que dispone el Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM; por cuanto no se está regulando asuntos con contenido ambiental sino el accionar de quienes tienen la obligación legal de solicitar opinión técnica previa vinculante al SERNANP, en las actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales o a la habilitación de infraestructura que se realicen al interior de las Áreas Naturales Protegidas. Además que en el actual normativa sobre Áreas Naturales Protegidas está regulada la facultad del SERNANP para adoptar acciones conducentes asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos dentro de áreas suficientemente extensas y representativas de cada una de las unidades ecológicas del país, conforme lo señala el artículo 2º, literal a) de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La norma se enmarca dentro de lo preceptuado en los Artículo 1º, 4º, 5º, 27º y 28º de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, por el Decreto Legislativo N° 1013 en su Segunda Disposición Complementaria y por el artículo 3º inciso l) del Reglamento de Organización y Funciones del SERNANP.

En lo específico, el presente Decreto Supremo precisa lo regulado el Reglamento del Ley de Áreas Naturales Protegidas- Decreto Supremo N° 038-2001-AG, en su Título Tercero sobre "La utilización y el manejo sostenible se recursos naturales en las Áreas Naturales Protegidas".



ANALISIS COSTO-BENEFICIO

La presente norma no origina gasto al erario nacional, y más bien consolida la gestión y administración de las Áreas Naturales Protegidas como Patrimonio de Nación.