(Este texto no fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", ha sido enviado por el Ministerio del Ambiente, mediante Oficio Nº 712-2010-SG-MINAM, de fecha 28 de mayo de 2010.)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

1. El inciso 22 del artículo 2º de la Constitución establece como uno de los derechos fundamentales el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.

2. El artículo 66° de la Constitución Política del Perú, consagra que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento.

   En ese marco, el artículo 68º de nuestra Carta Magna establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Naturales Protegidas.

3. El Perú ha suscrito y ratificado diversos Convenios Internacionales sobre Áreas Naturales Protegidas y la conservación de los recursos naturales que en éstas se encuentran, tales como, la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas de los Países de América; la Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, acordada en el marco de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su 17º Reunión celebrada en París del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972; el Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marítimas y Costeras Protegidas del Pacífico Sur Este, acordado en el marco del Convenio para la Protección del Medio Ambiente de la Zona Costera del Pacífico Sudeste de 1981; entre otros.

4. De conformidad al mandato constitucional, la Ley Nº 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas determina que éstas son establecidas como tales para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país.

   Asimismo, se establece que éstas constituyen Patrimonio de la Nación, y que su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos.

5. Asimismo, el artículo 4º de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, establece que éstas áreas son de dominio público, lo que comprenderá a todos los recursos forestales y de fauna silvestre, sus productos o subproductos y todos los elementos bióticos y/o abióticos que se encuentren dentro de la misma, sean estos bienes integrantes y/o accesorios de dichas áreas.

   Por lo que, es importante tener en cuenta que las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional son tales en razón de los bienes que se hallan en ellas, y no solo por el predio considerado como una entidad material superficiaria. Una sección predial no sería declarada Área Natural Protegida si no hubiera fauna, flora o algún elemento ambiental que proteger.

6. De acuerdo a lo establecido por el Artículo 1º del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas aprobado mediante Decreto Supremo 038 -2001-AG, las Áreas Naturales Protegidas constituyen Patrimonio de la Nación y son de Dominio Público por lo que la propiedad sobre ellas, en todo o en parte, no puede ser transferida a particulares. Su condición natural es mantenida a perpetuidad. Puede permitirse el uso regulado de las mismas y el aprovechamiento de los recursos ubicados en ellas, o determinarse la restricción de los usos directos;

   En el indicado artículo se establece que la administración de las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional considera la importancia de la presencia del ser humano, sus procesos sociales, sus necesidades de manera individual y colectiva, así como el respeto a los usos tradicionales de las comunidades campesinas o nativas en el ámbito del Área Natural Protegidas de Administración Nacional, en armonía con sus objetivos y fines de creación;

7. El citado Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional, establece que el acceso y uso de las comunidades campesinas o nativas de los recursos naturales ubicados en un Área Natural Protegida de Administración Nacional, implica la posibilidad de aprovechar las especies de flora y fauna silvestre permitidas, así como sus productos o sub-productos, con fines de subsistencia.

   Así mismo establece que en todas las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional respeta los usos ancestrales vinculados a la subsistencia de las comunidades campesinas o nativas y de los grupos humanos en aislamiento voluntario o de contacto inicial o esporádico. Asimismo promueve los mecanismos a fin de compatibilizar los objetivos y fines de creación de las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional con dichos usos ancestrales. En todo caso el Estado debe velar por cautelar el interés general.

8. En cumplimiento del mandato de conservar las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional y con el objetivo de asegurar el derecho de los peruanos de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, el Estado ha estructurado un sistema complejo denominado Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE, en donde confluyen los distintos componentes que le permiten al Estado cumplir con el rol encomendado.

9. Mediante Decreto Legislativo Nº 1013, del 14 de mayo de 2008, se aprobó la creación del Ministerio del Ambiente - MINAM, en cuyo seno se creó el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP como organismo público técnico especializado del MINAM, constituyéndose en el nuevo ente rector del SINANPE y autoridad técnico-administrativa.

10. El Decreto Legislativo Nº 1079 establece medidas que garantizan el Patrimonio de las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional, al tener como objetivo afirmar algunas de las competencias que requiere el SERNANP para su puesta en marcha con las fortalezas requeridas para mejorar la gestión del SINANPE. Entre las más importantes se encuentran las ligadas a las acciones necesarias para mejorar el nivel de control y efectivo cumplimiento e implementación de las normas relativas a los principales recursos naturales dentro de las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional.

11. El presente Reglamento establece las disposiciones para la aplicación del Decreto Legislativo No. 1079, en lo referido, los mecanismos de reintroducción, disposición y/o destrucción de los especímenes, recursos, productos y subproductos recuperados o encontrados abandonados en Áreas Naturales Protegidas de

Administración Nacional; en aplicación de los principios indicados en el Artículo 3º del mencionado Decreto Legislativo

12. Con relación a las competencias que se confirman para el SERNANP dentro del Decreto Legislativo No. 1079, se ha establecido que éste es la autoridad respecto de la gestión del patrimonio forestal, de fauna silvestre y servicios ambientales dentro de las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional, esto es, que las actividades y control de estos importantes recursos es competencia directa y exclusiva del SERNANP.

13. Con relación a la protección del patrimonio de las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional, y de los bienes que lo integran, el Tribunal Constitucional ha definido, a través de la sentencia de fecha 29 de enero de 2004 recaída en el proceso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Decreto de Urgencia 055-2001 y la Ley 27684, a los bienes de dominio público como aquellos que tienen una forma de propiedad especial, afectada al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés nacional, es decir, que está destinada a la satisfacción de intereses y finalidades públicas. Por lo que, siendo las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional bienes de dominio público éstas también tienen dichas características, primando en éstas el interés público, a diferencia de áreas de propiedad privada donde lo crucial es la satisfacción del interés individual.

14. En tal sentido, siendo las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional, como el patrimonio de la Nación, y los bienes integrantes de los mismos bienes de dominio público, son también inalienables e imprescriptibles de conformidad al artículo 73º de la Constitución. Al ser inalienables dichos bienes no se pueden enajenar, es decir su transferencia sea a título gratuito u oneroso es imposible. Por su parte, al ser imprescriptibles, dichos bienes no podrán ser adquiridos a través de la posesión.

    Es así que, considerando su importancia para la Nación, habiéndoseles dotado de las características anteriormente señaladas, los bienes, componentes, que forman parte de las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional, sean estos integrantes o accesorios, se encuentran fuera del comercio, y por tanto no son susceptibles de transferencia alguna.

    Son bienes que están afectados a un fin público, de especial trascendencia para la sociedad: la satisfacción del derecho fundamental al medio ambiente equilibrado y adecuado. Por ello se encuentran fuera del comercio, el Estado no puede transferirlos, y solamente puede establecer algunos derechos concretos para su uso regulado.

15. Otra característica de estos bienes, en razón de la naturaleza de dominio público presente en las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional, es que rige con toda legitimidad la facultad reconocida al Estado para hacer cumplir sus propias decisiones. A esta facultad se le conoce como autotutela.

16. Asimismo, es necesario considerar que el artículo 5º de la Ley General del Ambiente establece que los recursos naturales constituyen Patrimonio de la Nación, por lo que su protección y conservación puede ser invocado como causa de necesidad pública conforme a Ley.

17. La función de las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional dentro del ordenamiento ambiental del territorio se dirige a proteger el carácter natural de estos espacios a través de un Sistema, el SINANPE, que debe contar con los medios

necesarios desde el punto de vista institucional y normativo para ser eficaz y eficiente. En ese sentido, la promulgación del Decreto Legislativo Nº 1079 se enmarca dentro de la necesidad de hacer frente a las principales amenazas en torno a las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional, como es el caso del cambio de uso ilegal, la tala ilegal, la cacería ilegal, entre otros.

18. Al respecto, vale la pena mencionar que la gravedad de los supuestos de hecho que hacen necesario establecer el principio de recuperación de bienes ha sido también materia de las modificaciones al Código Penal establecidas por Ley Nº 29263, la misma que genera nuevos tipos penales asociados con el patrimonio natural dentro de Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional y dispone agravantes para los actos cometidos dentro de estas áreas.

19. La protección administrativa de los bienes que componen el patrimonio natural de las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional se circunscribe dentro del rol de policía del Estado respecto de los bienes de dominio público y más específicamente, respecto de los bienes constitucionalmente dirigidos para proteger la diversidad biológica, como valor ponderado desde el punto de vista de los tratados internacionales y la normas nacionales.

20. En ese orden de ideas, se propone en razón de la autotutela del Estado justificar la facultad de tomar acción directa para recuperar los bienes sustraídos de las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional para impedir directamente su retiro. Es decir, verificada una sustracción ilícita, el Estado, a través de sus agentes autorizados, podrá realizar una intervención directa para recuperar físicamente los bienes. Esta intervención no requerirá un procedimiento administrativo previo, aunque ciertamente no es incompatible con el inicio de un procedimiento a partir de la intervención.

    Por lo que, esto no impedirá la posibilidad de interponer las acciones administrativas, civiles y/o penales necesarias para sancionar a aquellas personas que pretendieron extraer o extrajeron bienes, productos y/o subproductos, entre otros, que forman parte integrante de un Área Natural Protegidas de Administración Nacional.

21. Es así que las medidas anteriormente señaladas se encuentran sustentadas en los principios de prevención, dominio eminencial, protección administrativa, y gobernanza ambiental.

22. En este orden de ideas, bajo la premisa principal en relación a los bienes ilícitamente (recurso, producto y subproducto) obtenidos dentro de las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional, es que estos, no deberán, bajo ningún concepto regresar al mercado, es decir, no deben ser objeto de comercio dentro ni fuera del territorio nacional.

    Bajo este precepto, se establece de imposibilidad de establecer remates, subasta o todo tipo de procedimientos para adjudicar a particulares dichos bienes.

23. Este concepto es concordante con el marco normativo nacional e internacional vigente en materia de recursos forestales y de fauna silvestre, en donde la premisa es no insertar al comercio los bienes que contravienen la legislación aplicable, siendo también de aplicación el concepto de "productos controversiales" es decir, aquellos en donde la procedencia no se pueden presumir como legal.

24. En ese sentido, resulta adecuado y necesario el establecer mecanismos para que el Estado Peruano disponga de dichos recursos recuperados sin insertarlos al

comercio, desincentivando de esta forma la habilitación de recursos para realizar las actividades ilícitas.

II. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO.

La aplicación tanto del Decreto Legislativo Nº 1079 así como de su reglamento no irrogará gastos al Estado adicionales a los ya previstos en el presupuesto del SERNANP.

Más aún esta norma permitirá que se disminuya la afectación al Patrimonio de la Nación lo cual implica pérdidas para el Estado, causadas por el apoderamiento ilegal de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres que se encuentran dentro de las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional.

III. IMPACTO SOBRE LA NORMATIVIDAD VIGENTE.

A través de la presente norma se pretende hacer más eficaz el cumplimiento del mandato constitucional de conservar las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional.

El presente Reglamento se ha elaborado en base al mandato del Decreto Legislativo Nº 1079 que forma parte de los Decretos Legislativos emitidos en el marco de los compromisos derivados del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda.