



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Lima, 18 de noviembre de 2021

OFICIO N° 634 -2021 -PR

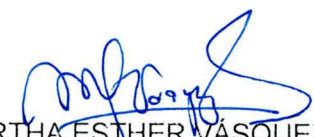
Señora
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República
Congreso de la República
Presente. –

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,


JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República


MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILÍN
Presidenta del Consejo de Ministros



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **22** de **noviembre** del **2021**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 788** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



LEY

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE CREACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

Artículo Único. - Modificación del literal d) del numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente

Se modifica el literal d) del numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el mismo que queda redactado de la siguiente manera:

"2. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
(...)

d) Establecer los mecanismos de fiscalización y control y las infracciones y sanciones administrativas correspondientes; y ejercer la potestad sancionadora en los casos de incumplimiento, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión, de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto. **El SERNANP está facultado para ejercer la potestad de ejecución coactiva, en los casos que corresponda.**
(...)"

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.



.....
JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

.....
MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILÍN
Presidenta del Consejo de Ministros

.....
RUBÉN RAMÍREZ MATEO
Ministro del Ambiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LEY QUE MODIFICA EL LITERAL D) DEL NUMERAL 2 DE LA SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE CREACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

I. Análisis de la constitucionalidad y legalidad de la propuesta

El artículo 68 de la Constitución Política del Perú señala que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas - ANP.

La citada disposición constitucional es desarrollada a través de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas (en adelante, Ley de ANP), la cual regula los aspectos relacionados con la gestión de las Áreas Naturales Protegidas; su conservación y crea el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado -SINANPE conformado por las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional.

Asimismo, en la citada Ley, se define a las Áreas Naturales Protegidas como aquellos espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones 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; por lo que constituyen patrimonio de la Nación.

En concordancia a ello, a través del Decreto Supremo N° 038-2001-AG, se aprobó el Reglamento de la Ley de ANP, con la finalidad de consolidar el marco conceptual y normativo para el desarrollo de las Áreas Naturales Protegidas, cuyo artículo 182 establece que las personas naturales o jurídicas infractoras de las normas establecidas por la Ley, el Plan Director, o sus normas de desarrollo y el incumplimiento de los compromisos asumidos en los Estudios de Impacto Ambiental-EIA o Declaración de Impacto Ambiental, cuya aprobación corresponda al SERNANP, son sujetos pasibles de una o más sanciones.

Al respecto, mediante la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1013, se crea el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, como organismo público técnico especializado, adscrito al MINAM, y ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE.

Por otra parte, el numeral 2 de la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, aprueba la fusión de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA con el Servicio Nacional de Áreas Protegidas del Ministerio del Ambiente, siendo este último el ente incorporante. En mérito a ello, el SERNANP asumió los pasivos y activos del INRENA, al ser la entidad absorbente.

Es así como, el SERNANP organismo que absorbió al INRENA, pasó a ser el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE, que busca asegurar su funcionamiento como sistema unitario, aprobando para ello normas y estableciendo criterios técnicos y administrativos, para el establecimiento y gestión de las Áreas Naturales Protegidas.

En relación con el tema que nos ocupa, el INRENA contaba con la potestad de



ejecución coactiva a fin de hacer efectiva la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, estaba conformada por tres órganos técnicos de línea llamados Intendencias: i) la Intendencia de recursos hídricos era la más alta autoridad técnico normativa con relación al uso sostenible del recurso hídrico; ii) la Intendencia forestal y de fauna silvestre era el órgano encargado de proponer políticas, planes, programas, proyectos y normas sobre aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre; y, iii) la Intendencia de áreas naturales protegida será el órgano encargado de proponer políticas, planes, proyectos y normas para la adecuada gestión de las Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

Por otra parte, en relación a las sanciones, el Artículo IX del Título Preliminar de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, establece la obligación del causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, sea una persona natural o jurídica pública o privada, de adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación, según corresponda o cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiere lugar.

Mediante Decreto Supremo N° 018-2008-JUS se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, siendo el objeto de la ley establecer el marco legal de los actos de ejecución coactiva que corresponde a todas las entidades de la Administración Pública. Asimismo, constituye el marco legal que garantiza a los obligados el desarrollo de un debido procedimiento coactivo.

Ahora bien, en el literal j) del artículo 8 de la Ley de ANP, se estableció que, sin perjuicio de las funciones asignadas en su Ley de creación, corresponde al SERNANP ejercer potestad sancionadora en el ámbito de las áreas naturales protegidas, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, clausura o suspensión, por las infracciones que serán determinadas por decreto supremo y de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto.

En atención a ello que, a través del Decreto Supremo N° 019-2010-MINAM¹ se aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por afectación a las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional -en adelante el RPAS-, a través del cual se determinaron las infracciones y las sanciones por contravenir la normatividad que rige para las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional. El precitado Decreto Supremo fue emitido con la finalidad de contar con el instrumento legal que le permita determinar las infracciones e imponer las sanciones por incumplimiento a la legislación referida a la protección de las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional que se encuentran bajo la competencia del SERNANP.

Sumado a ello, la Tercera Disposición Final del RPAS establece que el Ministerio del Ambiente promoverá las acciones necesarias para que el SERNANP pueda hacer efectivas las acciones de cobro de las multas impuestas al amparo del Reglamento. Han transcurrido más de diez (10) años desde la creación del Ministerio del Ambiente y del SERNANP, como su organismo adscrito, tiempo en el que en ejercicio de la potestad sancionadora, se han sancionado conductas infractoras que ponen en riesgo la conservación de la biodiversidad de nuestras ANP; sin embargo, si bien el SERNANP ostenta la facultad de sancionar e imponer multas frente a dichas infracciones, las mismas no se han podido efectivizar al no contar con la competencia para ejercer la facultad coactiva, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.



¹ Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 14 de diciembre de 2010.

En ese sentido, la ley tiene como objetivo dotar al SERNANP de facultad coactiva, es concordante con los cuerpos normativos citados en los párrafos precedentes y no contraviene los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución Política, al contrario, coadyuva al SERNANP a cumplir el mandato constitucional establecido en el artículo 68 de la Constitución Política. Teniendo en cuenta además que, la facultad coactiva no implica la creación de un procedimiento ya que este se encuentra regulado en la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, por lo tanto, no constituye un proceso complejo.

Sumado a ello, la propuesta legislativa se encuentra alineada a los siguientes compromisos internacionales:

- El Convenio de Diversidad Biológica (CDB). – Uno de los compromisos del Perú al firmar este convenio, el cual es vinculante, es el de adoptar medidas para la conservación de la diversidad *in-situ* y *ex situ*.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La propuesta ayudará a lograr la meta nacional relacionada al ODS 15 vida de ecosistemas terrestres.
- Perú y la OCDE, nuestro país aspira a ser miembro de esta organización por ello viene siendo evaluado en diferentes aspectos, entre ellos el ambiental, en el año 2016 la OCDE publicó una evaluación del desempeño ambiental del Perú, siendo una de sus recomendaciones, en cuanto a las ANP, la de reforzar las capacidades técnicas y financieras del SINANPE. Al otorgarse la potestad de ejecución coactiva tendría incidirá en un incremento de la partida RDR por concepto de pago de multas, lo que fortalecerá la capacidad financiera del SINANPE, coadyuvando a lograr la recomendación.
- Tratados de Libre Comercio (TLC).

Por último, cabe indicar que, el literal b. del artículo 8 de la Ley de ANP, prescribe que corresponde al SERNANP², proponer la normatividad requerida para la gestión y desarrollo de las Áreas Naturales Protegidas. En ese sentido, corresponde al SERNANP proponer la modificación del literal d) del numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, a efectos de dotar al SERNANP de facultad de ejecución coactiva.

II. Justificación de la Propuesta

2.1 Función sancionadora del SERNANP

Las sanciones administrativas consisten en la “imposición de una situación gravosa o perjudicial en el ámbito de la esfera de un administrado, como consecuencia de una contravención al ordenamiento jurídico, producida en el curso de un procedimiento administrativo y con una finalidad principalmente de carácter represor³.”

Sobre ello, el literal d) del numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente,

² La Tercera Disposición Complementaria Final – Creación de Organismos Públicos adscritos al Ministerio del Ambiente, numeral 2, último párrafo del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, señala: “*Toda referencia hecha al INRENA o a la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas o a las competencias, funciones y atribuciones respecto a las áreas naturales protegidas, una vez culminado el proceso de fusión, se entenderá como efectuada al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.*”.

³ PEDRESCHI GARCÉS, Willy. *Análisis sobre la potestad sancionadora de la administración pública y el procedimiento administrativo sancionador*, en Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, Segunda Parte, Ara Editores, 2003, Lima, p.542.



aprobada por el Decreto Legislativo N° 1013, señala como función del SERNANP establecer los mecanismos de fiscalización y control y las infracciones y sanciones administrativas correspondientes; y ejercer la potestad sancionadora, potestad que permite resguardar los recursos naturales y la biodiversidad existente en las ANP.

Para tal efecto, en cuanto a la potestad sancionadora del SERNANP, el numeral 1 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS –en adelante T.U.O de la LPAG- establece que sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

De esta forma, y conforme a la normativa esbozada, el SERNANP en el marco de su facultad sancionadora⁴, puede aplicar una o más de las siguientes sanciones ante la comisión de hechos que perjudiquen a las ANP y configuren como infracciones:

- Amonestación
- Multa
- Comiso
- Clausura temporal o definitiva y/o
- Suspensión del permiso, licencia, concesión o cualquier otra autorización otorgada.

2.2 Resultados de la función sancionadora del SERNANP

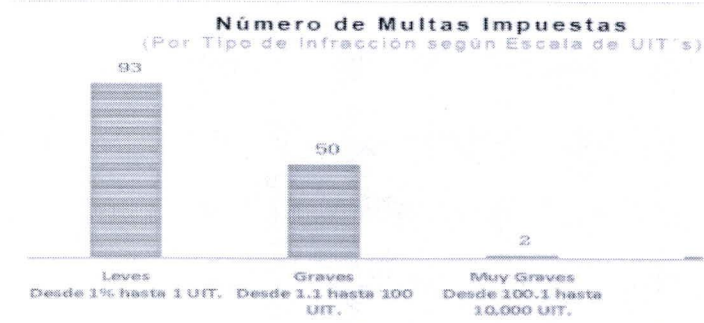
Teniendo en cuenta lo desarrollado en el numeral precedente, nuestra legislación contiene disposiciones que buscan garantizar la conservación y restauración de los ecosistemas, sus especies, los servicios ecosistémicos y la propia funcionabilidad, en ese sentido, como parte de la formulación de la propuesta se evaluó si se requería nuevas normas o si resultaba necesario fortalecer las que se encuentran vigentes, para ello se realizó la sistematización de información relacionada a los procedimientos administrativos sancionadores-PAS iniciados.

Durante el periodo de recolección de información del 15 de diciembre de 2010 (fecha en la que entró en vigor el RPAS) al 27 de febrero de 2020, respecto a los PAS instaurados por el SERNANP se hallaron los siguientes resultados relevantes:

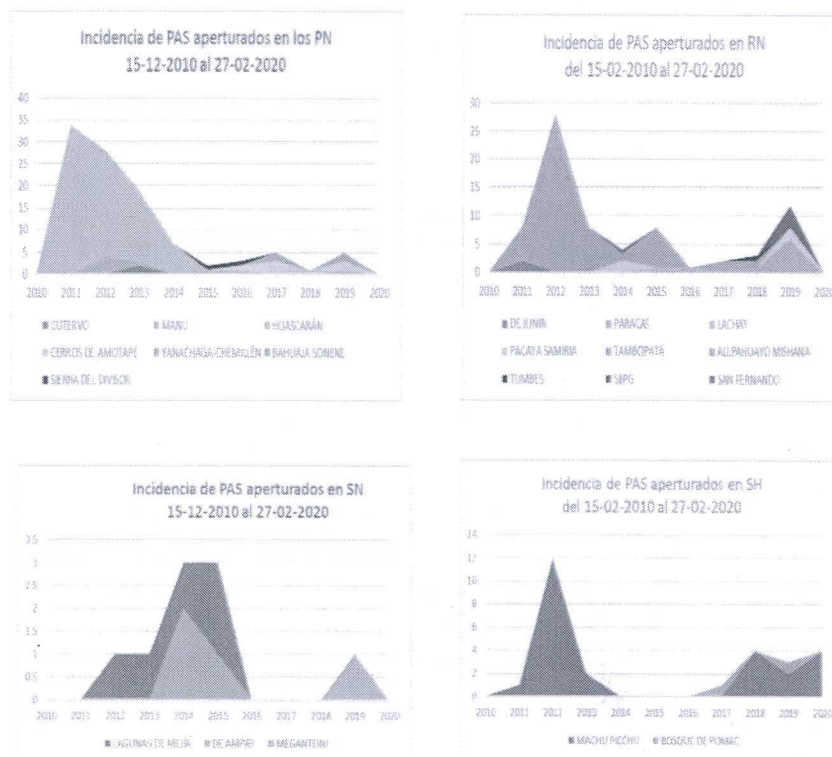
- Se instauraron PAS en 31 de las 76 ANP de administración nacional establecidas a la fecha.
- Se iniciaron 243 (doscientos cuarenta y tres) PAS al 27 de febrero de 2020, de los cuales 220 (doscientos veinte) han concluido.
- Se impusieron las sanciones de multa y amonestación -en algunos casos ambas. La multa fue la sanción que se impuso de manera más recurrente.
- En primera instancia administrativa se emitieron 145 (ciento cuarenta y cinco) resoluciones que imponen sanción de multa, 93 (noventa y tres) de ellas por la comisión de infracciones leves, 50 (cincuenta) por infracciones graves y 02 (dos) por la comisión de infracciones muy graves cuya sanción es mayor a 100.1 UIT, como se puede ver a continuación:



⁴ Conforme al literal d) del numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013.

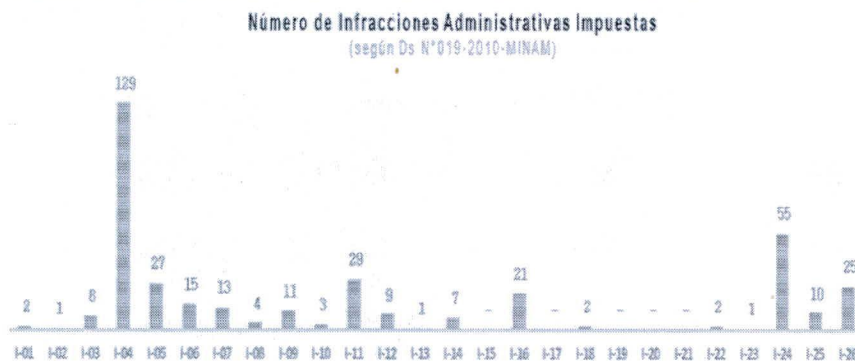


Del cuadro precedente podemos apreciar que, el SERNANP viene ejerciendo su facultad sancionadora en defensa de nuestro Patrimonio Natural, aplicando multas a las personas naturales o jurídicas que cometen infracciones y cuya conducta viene causando daño y menoscabo a nuestra biodiversidad y a los servicios ecosistémicos que proveen las ANP. Sin embargo; de la información recabada se puede evidenciar que, la cantidad de PAS instaurados ha ido decreciendo en los últimos 05 (cinco) años en la mayoría de ANP conforme a los siguientes gráficos:



Las infracciones que se cometen con más frecuencia son: el ingreso a un ANP (I-04), destrucción o alteración de los ecosistemas (I-24), extracción y tráfico de flora y fauna silvestre sin autorización (I-11); realizar actividades orientadas a la habilitación de infraestructura sin contar con la opinión técnica previa vinculante (I-26) y modificar

el uso del suelo sin autorización correspondiente (I-16), como se puede ver a continuación:



Ahora bien, respecto a la disminución de los PAS instaurados en los últimos años, no se debe a una reducción en la comisión de infracciones, ya que según lo indicado por los jefes de las ANP⁵ y la casuística, la rebaja en el número de PAS reportados en los últimos años se debe principalmente a los siguientes motivos:

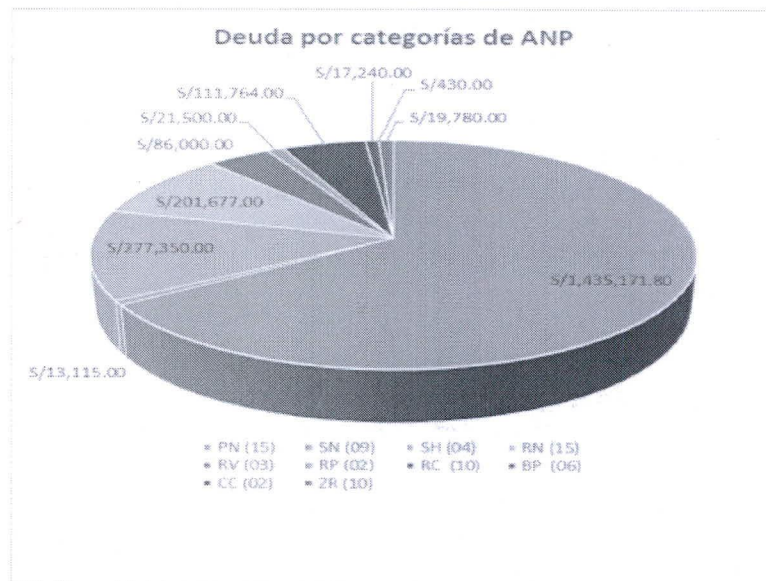
- No se logra identificar a los infractores, y;
- Ante un hecho lesivo a las ANP, y ante la posibilidad de que la conducta se subsuma en un delito se procede con presentar la denuncia a la Fiscalía en Materia Ambiental (FEMA) competente, por considerar a la vía penal más efectiva para disuadir y sancionar hechos que pongan en riesgo a las ANP, considerando al PAS débil e ineficaz en tanto las sanciones de multa impuestas no pueden ser exigidas coercitivamente.

Lo manifestado tiene relación con los resultados de pago de las multas impuestas al 27 de febrero de 2020, habiéndose encontrado que, de las 138 (ciento treinta y ocho) multas impuestas, solo 30 (treinta y seis) fueron pagadas, en consecuencia, se tiene un alto nivel de incumplimiento que equivale al 74%(setenta y cuatro por ciento) como ejemplo; de 10 (diez) sanciones en las que se multó a los administrados por afectar las ANP solo 03 (tres) cumplieron con pagar las multas.

Asimismo, las 102 (ciento dos) multas impagas al momento de cierre de la sistematización sumaron: S/ 2,184,027.80 (dos millones ciento ochenta y cuatro mil veintisiete con 80/100 soles), siendo los Parques Nacionales (PN), Santuarios Históricos (SH) y Reservas Nacionales (RN), las categorías de ANP que reportan mayor número de sanciones incumplidas, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:



⁵ Primera instancia administrativa y responsable del inicio de los PAS.



Otro resultado relevante, que evidenció la recopilación de información histórica de los PAS, es la antigüedad de las multas impagas las cuales, en su mayoría, fueron emitidas entre los años 2011 y 2016. Asimismo, se encontró que entre los infractores habría personas jurídicas que cuentan con capacidad de pago y que además se beneficiaron económicamente de la infracción cometida, siendo en muchos casos reincidentes, hecho que evidencia que la sanción de multa perdió su efecto disuasivo.

Sobre este punto, las infracciones más recurrentes fueron aquellas que dañaron de manera concreta los ecosistemas albergados en las ANP de administración nacional, sobre todo las que se encuentran en Parques Nacionales, espacios que tienen un nivel de protección mayor que un Coto de Caza, por la relevancia de los ecosistemas que albergan. Asimismo, la fauna y flora silvestre fueron los más afectados con las infracciones cometidas hasta febrero de 2020. En este contexto, la propuesta contribuye a la protección de las ANP en tanto con la ejecución coactiva el SERNANP podrá hacer efectiva sus sanciones pecuniarias lo cual fortalecerá su potestad sancionadora y el efecto disuasivo de las multas. En consecuencia, nuestro capital natural sufrirá menos daños causados por la actividad humana, preservando los servicios ecosistémicos que nuestras ANP brindan a nuestro país y al mundo, teniendo en cuenta que la conservación de la diversidad biológica es interés común de toda la humanidad.

2.3 El privilegio de autotutela de la Administración Pública

La Administración Pública es una organización creada para atender y asegurar la satisfacción de los individuos y está compuesta por un conjunto de organismos a cargo de la función administrativa. A su vez, el Derecho Administrativo no es un fin en sí mismo, sino que sus reglas cumplen una evidente función instrumental y teleológica para alcanzar objetivos de interés público. Así, el Derecho Administrativo



es un instrumento jurídico de conformación y ejecución de políticas públicas dentro de la ley para el cumplimiento del interés general⁶.

Para que la Administración pueda realizar esta función con eficacia, posee privilegios o prerrogativas como la autotutela, por la cual la Administración puede exigir de modo inmediato sus derechos y los efectos de sus actos, sin necesidad de previa declaración judicial de su legalidad y justificación (ejecutividad o autotutela declarativa) e, incluso, imponerlas con el empleo de la coacción (ejecutoriedad o autotutela ejecutiva)⁷.

Como manifestación del citado privilegio es que se crea el Procedimiento de Ejecución Coactiva, que es el instrumento del que se vale la Administración Pública para realizar la cobranza de adeudos de los administrados, tanto tributarios como no tributarios, para ello es necesario y fundamental que la entidad cuente con la potestad de ejecución coactiva.

Siendo que, dicha facultad se ejerce a través del Ejecutor Coactivo, el *"Ejecutor Coactivo es el funcionario de la Administración que, con la colaboración de los Auxiliares coactivos, ejerce las acciones de coerción para el cobro de las deudas exigibles; es el responsable y titular de la facultad coactiva"*⁸. Si bien es cierto que, el SERNANP cuenta con facultad sancionadora para reprimir las acciones u omisiones que atenten contra las ANP, no cuenta con la potestad de ejecución coactiva, situación que hace difícil -además de costosa y lenta- la ejecución de las obligaciones contenidas en los actos administrativos que determinan responsabilidad e imponen sanciones a los administrados por la comisión de infracciones dentro de las ANP.

Es decir, no basta que la ejecución coactiva sea una prerrogativa de la Administración Pública y que esté reconocida en legislación, sino que para su ejercicio es necesario que este poder sea otorgado de forma explícita en ley especial a las entidades públicas que lo requieran, lo cual guarda concordancia con el Principio de Legalidad que rige las actuaciones administrativas.

2.4 Carencia de facultad coactiva.

Actualmente el SERNANP tiene que recurrir a la vía judicial a través del Procurador Público del Ministerio del Ambiente⁹, para tratar de ejecutar las obligaciones determinadas a través del PAS, mientras que de tener un ejecutor coactivo se podrían ejecutar directamente -dentro del plazo otorgado por la Ley-, ello en beneficio de una mejor gestión de las ANP, siendo también una manera de evidenciar que las sanciones impuestas por el incumplimiento de la legislación de ANP se cumplen, reprimiendo así conductas que puedan poner en riesgo la gestión de una o más ANP.

⁶ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Tomo I, Gaceta Jurídica, Lima, p. 9.

⁷ Art. 201 a 209 del TUO de la LPAG y el TUO de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2008-JUS.

⁸ HUAMANÍ CUEVA, Rosendo. "Código Tributario Comentado". Jurista Editores. Lima, 2007. Página 700.

⁹ Conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1326 y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2019-JUS.



Sobre esto último, es importante resaltar que la Procuraduría del Ministerio del Ambiente ha intentado hacer efectivas las sanciones pecuniarias, sin embargo; ninguna de las medidas (conciliación extrajudicial e inicio de procesos judiciales) han resultado efectivas. Los juzgados de primera y segunda instancia han rechazado las demandas indicando que estos actos administrativos no constituyen título ejecutivo de acuerdo a los parámetros del artículo 688° del Código Procesal Civil, y, por lo tanto, el Poder Judicial no es competente para ejecutar las sanciones de multa, las cuales deben ejecutarse a través de un ejecutor coactivo y en el marco del procedimiento establecido en la Ley N° 26979. Quedando así, el SERNANP desprovisto de herramientas que permitan efectivizar el cobro de las multas impuestas, pese a que el acceso a la jurisdicción, como todos sabemos es un derecho fundamental que tiene todo sujeto de derecho, por ende, es un derecho constitucional que forma parte del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

En palabras del profesor Llobregat¹⁰ el derecho de acceso a la jurisdicción (...) comprende, por tanto, no solo el derecho de todos a acudir a los tribunales para plantear la pretensión y provocar la iniciación del proceso, sino también el derecho a obtener una respuesta judicial sobre las pretensiones deducidas (la cual, como se verá en su momento, puede ser tanto de fondo, cuanto absoluta en la instancia o meramente procesal).

Una evidencia de la problemática que se viene suscitando se ve reflejada en un proceso¹¹ iniciado por el Procurador Público cuya pretensión principal era la ejecución de las obligaciones contenidas en una resolución que impuso una sanción administrativa de multa. La demanda fue interpuesta el 07 de setiembre de 2018, siendo declarada improcedente en primera instancia debido a que se consideró erróneamente que la resolución no está contemplada como título ejecutivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 688° del Código Procesal Civil, precisando que: “ (...) en todo caso si se pretendiese amparar la demanda en el inciso 11 de tal norma, es de remitirse a su fundamento jurídico en lo dispuesto por el T.U.O de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, que conforme a los artículos que van del 201° al 203° de tal norma, estos están referidos al carácter ejecutoria de la propia entidad administrativa, es decir que debe hacer valer su cobro por intermedio de sus ejecutores coactivos”.

Dicha decisión fue apelada por el Procurador Público, elevados los actuados y previo informe oral, el *ad quem* confirmó la improcedencia declarada en primera instancia, contra dicha decisión se interpuso recurso de casación, el cual recién con fecha 25 de agosto de 2021 ha sido declarado improcedente por la Sala Suprema Civil Permanente.

Con ello se evidencia, la problemática en el cobro de las multas, llegando incluso a limitarse nuestro derecho de acceso a la jurisdicción, precisando nuestros jueces que: “(...) se deben tomar las medidas necesarias para contar con un ejecutor



¹⁰ JOSE GARBERI LLOBREGAT, El Derecho a la Tutela Judicial Efectiva en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Bosch, 2008, Pág. 28.

¹¹ Expediente Judicial N° 01007-2018-0-1903-JR-CI-02.

coactivo¹². Dicha posición, puede contravenir nuestro derecho a la Tutela Jurisdiccional Efectiva, vulnerando la instrumentalidad del proceso y el acceso a la jurisdicción, lo cierto es que, una de las razones de la autotutela es la descongestión del Poder Judicial para la atención oportuna de otro tipo de pretensiones.

Por otro lado, otro mecanismo alternativo que viene siendo utilizado por la Procuraduría del Ministerio del Ambiente para lograr el cobro de las acreencias derivadas por las multas impuestas es la Conciliación Extrajudicial; sin embargo, considerando que para llegar a un acuerdo conciliatorio es necesario que ambas partes estén de acuerdo, muchas veces la misma falta de voluntad de pago por parte del administrado no permite su viabilidad, razón por la cual, el Procurador Público a cargo ha solicitado expresamente se realicen las gestiones para nombrar ejecutor coactivo¹³.

Aunado a lo expuesto, respecto a la facultad coactiva, el Estado ha venido otorgando la facultad de ejecución coactiva a diferentes entidades públicas, entre ellas, algunas vinculadas al sector ambiente y la protección de los recursos naturales como se detalla en el siguiente cuadro:

ENTIDAD	MARCO LEGAL QUE OTORGA PODER DE EJECUCIÓN COACTIVA
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - OEFA	Decreto Legislativo N° 1013 – Decreto Legislativo que aprueba la Ley De Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente Segunda Disposición Complementaria Final, numeral 1, inciso b. Funciones básicas del OEFA: "b) Ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión, por las infracciones que sean determinadas y de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto, ejerciendo su potestad de ejecución coactiva, en los casos que corresponda. "
SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE - SERFOR	Ley N° 29763 – Ley Forestal y de Fauna Silvestre. "Artículo 154. Ejecución coactiva: "Facúltase al Serfor y a la autoridad regional forestal y de fauna silvestre a exigir coactivamente el cumplimiento de sus resoluciones, el pago de multas y acreencias o la ejecución de una obligación de hacer o no hacer, conforme lo establece la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva."
ORGANISMO DE SUPERVISIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE - OSINFOR.	Decreto Legislativo N° 1085 – Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – Osinfor. "Artículo 12. Facúltase a OSINFOR a exigir coactivamente el cumplimiento de sus resoluciones, el pago de multas y acreencias o la ejecución de una obligación de hacer o no hacer (...)"

Lo analizado permite evidenciar la necesidad de dotar al SERNANP de la facultad de ejecución coactiva, a efectos de que pueda efectivizar el mecanismo de autotutela, por lo que resulta sumamente importante evidenciar la problemática que viene teniendo nuestra institución en el cobro de las multas y la pérdida de la función disuasiva de estas, lo cual impacta negativamente en la gestión de las ANP.

Un aspecto que también debe considerarse es lo señalado por Sotelo¹⁴, relacionado

¹² Conforme al fundamento Octavo de la Sentencia de Vista recaída en el Expediente Judicial N° 01007-2018-0-1903-JR-CI-02.

¹³ Oficio N° 639-2018-MINAM/PP.

¹⁴ Sotelo Castañeda, Eduardo. "Algunas reflexiones sobre el procedimiento de cobranza coactiva de tributos". En: Themis, Revista de Derecho, nro. 34. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. 1996, p. 233.



a la regla moderna, en lo que respecta a la ejecución de los actos administrativos, es que el órgano encargado de la ejecución no sea distinto del que emitió el acto; y que el procedimiento de cobranza o ejecución coactiva es, en definitiva, administrativo o no jurisdiccional no solo por la razón subjetiva de que su ejecutor carece de las notas de independencia o autonomía, sino, adicionalmente, también por el efecto que suscita la no definitividad del resultado. Es decir, la posibilidad de que la decisión final sea revisable en sede judicial y, por ende, no forme cosa juzgada.

En lo que respecta, a la problemática es preciso señalar que se cuenta con un alto nivel de incumplimiento de las sanciones pecuniarias impuestas por el SERNANP, el cual tendría entre sus causas -además de factores atribuibles al infractor¹⁵- el hecho de que el SERNANP no cuenta con la facultad coactiva, figura legal que, como ya se mencionó, le permitiría exigir el cumplimiento de las multas a través de acciones coercitivas que forzarían al infractor a pagar la sanción.

El efecto más visible del alto nivel de incumplimiento de sanciones pecuniarias impuestas por el SERNANP es el financiero, así tenemos que, a febrero de 2020, el Estado ha dejado de recaudar por concepto de multas impagas un total de: S/. 2,184,027.80 (Dos millones ciento ochenta y cuatro mil veintisiete con 80/100 soles); sin embargo, el problema genera un efecto de mayor impacto en tanto debilita la potestad sancionadora del ente rector del SINANPE, volviendo esta herramienta legal ineficaz para la protección de las ANP.

En ese sentido, es necesario determinar una solución a la grieta legal identificada, la cual consiste en otorgar al SERNANP la facultad de ejecución coactiva, fortaleciendo así su poder sancionador en tanto las sanciones administrativas recuperarán su efecto disuasivo, contribuyendo eficazmente a la protección de las ANP.

III. Contenido de la propuesta de ley

La propuesta normativa presentada contiene un artículo único, a través del cual se propone modificar el literal d) del numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente el mismo que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo Único. - Modificación del literal d) del numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente

Se modifica el literal d) del numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el mismo que queda redactado de la siguiente manera:

"2. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
(...)

d) Establecer los mecanismos de fiscalización y control y las infracciones y sanciones administrativas correspondientes; y ejercer la potestad sancionadora

¹⁵ El incumplimiento de una obligación es la no realización o inejecución de la prestación por parte del deudor (infractor) en perjuicio del acreedor (SERNANP), las formas de incumplimiento pueden ser por causas imputables al deudor, al acreedor o por causas no imputables a ninguna de las partes. En lo que respecta al incumplimiento del pago de las multas impuestas por el SERNANP, estas básicamente son por causas imputables al deudor, quien deja de ejecutar la obligación de pago.



en los casos de incumplimiento, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión, de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto. **El SERNANP está facultado para ejercer la potestad de ejecución coactiva, en los casos que corresponda.**

(...)"

La incorporación propuesta permitirá:

- El fortalecimiento de la función sancionadora del SERNANP, volviéndola más eficaz al poder hacer efectiva la sanción de multa impuesta.
- Reducción de conductas que perjudiquen a las ANP y la recurrencia en la comisión de infracciones.
- Reducción de los costos que genera el control y vigilancia de las ANP, ya que, al operar el efecto disuasivo de las multas, gracias a la potestad de ejecución coactiva, se reducirán el número de infractores, permitiendo que el presupuesto asignado a esta partida pueda ser encausado a otras actividades de conservación y protección de las ANP.
- Incremento de la recaudación del Estado por concepto de pago de multas administrativas.
- Internalización por parte del infractor del daño y consecuencias generadas con su conducta.
- Reducción de los casos (carga procesal) en la Procuraduría Pública del Ministerio del Ambiente.

Por ello resulta de vital importancia que, se proceda a dar trámite a la propuesta legislativa, pues coadyuvará al SERNANP a cumplir el mandato constitucional establecido en el artículo 68, al encontrarse el Estado obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas, actuación que es convertida en la búsqueda de un medio ambiente sano y equilibrado que permita al hombre desarrollar su proyecto de vida en condiciones dignas.

De esta manera, se logrará disminuir la afectación a las áreas naturales protegidas de administración nacional y regional, resaltando que el SERNANP fortalecerá sus competencias, permitiendo una gestión efectiva de las áreas naturales protegidas.

IV. Análisis Costo Beneficio

4.1 Costos

La aprobación de la propuesta legislativa implica, entre otros la contratación de un ejecutor y un auxiliar coactivo, dicha facultad de ejecutar el procedimiento de ejecución coactiva será de la Oficina de Administración. Los costos de implementación de esta propuesta legislativa ascienden a S/ 145,000 (Ciento cuarenta y cinco mil con 00/100 soles) anuales, habiéndose previsto la contratación de 01 Especialista cuya remuneración mensual asciende a S/ 5,000 (Cinco mil con 00/100 soles) y un Auxiliar cuya remuneración mensual asciende a S/ 3,000 (Tres mil con 00/100 soles), los mismos que incorporan un especialista adicional cuando se supera el millón de soles de cobranza coactiva. Asimismo, se ha previsto gastos por materiales de escritorio y equipos por un valor anual de S/. 20,000 (Veinte mil con 00/100 soles), alquiler de oficina por un valor anual de S/ 24,000 (Veinticuatro mil con 00/100 soles) y servicios básicos asociados por un valor anual S/ 5,000 (Cinco mil con 00/100 soles). Al respecto, dichos gastos serán financiados con cargo a la fuente de financiamiento de



Recursos Directamente Recaudados.

Costo de Oportunidad

Para nuestro análisis de costo – beneficio (en adelante ACB), se parte de la premisa de que el SERNANP cuenta con saldos exigibles de pago el cual asciende a S/. 435,748.80 (deuda no prescrita administrativamente); siendo este importe el flujo de ingresos que pasará a formar parte de la estructura presupuestal que será destinado en un 70% a las actividades de Control y Vigilancia. A efectos de realizar el ACB, se ha asumido los siguientes supuestos:

Tasa de crecimiento

Se optó por realizar una aproximación de la posible tendencia que podía tener las infracciones en ANP para los futuros periodos. Para ello, se tomó en consideración la tendencia histórica de la tasa de crecimiento por visitación turística de las ANP más relevantes y que concentran la mayor cantidad de infracciones con multa impuestas. Concretamente, se consideró la tasa de crecimiento promedio anual del número de turistas de las nueve (09) ANP con mayor visitación (más de 10,000 visitas anuales) entre los años 2009 y 2017, que equivale a 9.73%.

Por esta razón histórica y tomando en consideración la reactivación de la actividad turística ante un escenario post-covid, se asume, en un escenario pesimista, que la tasa mantiene esta misma tendencia (10% anual) y que a pesar de tener capacidad de ejecución coactiva no se logra el efecto disuasivo. Por otro lado, se asume en un escenario moderado que el crecimiento se reducirá a la mitad como consecuencia de los efectos colaterales de la crisis económica y sanitaria y la reincorporación a las cuarentenas focalizadas (5% anual), sin lograr tampoco un efecto disuasivo claro. Finalmente, en un escenario optimista, se asume que la medida de ejecución coactiva tiene un gran efecto disuasivo y por ello, a pesar de que se pueda o no incrementar la visitación turística hacia las ANP, esta no genera nuevas infracciones de consideración, con lo cual se obtiene un incremento real de 0% en cuanto al cobro de las acciones exigibles de pago.

Tasa de descuento

Para el cálculo de las proyecciones a Valor Presente tanto de los costos como de los beneficios se ha tomado la Tasa Social de Descuento recomendada por la Dirección General de Inversiones Públicas del Ministerio de Economía y Finanzas¹⁶, la misma que según Anexo N° 11 “Parámetros de Evaluación Social” de la Directiva N.°001-2019-EF/63.01 equivale a 8%.

En tal sentido, se ha optado por plantear escenarios, los cuales se detallan a continuación:



¹⁶ Cálculo de la Tasa Social de Descuento para Proyectos de Inversión Pública Ambientales realizado por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Optimista

- El flujo de ingresos a lo largo del horizonte de proyección descende, en razón de la efectividad del cobro cuyas externalidades positivas reflejarían el efecto disuasivo de infracción en las ANP y mayor concientización de la conservación ambiental.
- 0% de incobrabilidad, aplicable desde el primer año sobre el saldo total exigible.
- Tasa de crecimiento: 0% (dado que se cumple la finalidad disuasiva)

Moderado

- Desde el primer año el flujo de ingresos a lo largo del horizonte de proyección está afecto a la efectividad de la cobranza en un 70% con tendencia creciente de las sanciones con multa.
- 30% de incobrabilidad, aplicable desde el primer año sobre el saldo total exigible.
- Tasa de crecimiento: 5% (efectos disuasivos nulos y crecimiento del turismo recortado por lenta recuperación post covid-19).

Pesimista

- Desde el primer año el flujo de ingresos a lo largo del horizonte de proyección está afecto a la efectividad de la cobranza en un 50% ; si bien podría reflejar un mayor flujo de ingresos al Sernanp, no logra el efecto disuasivo de los infractores.
- 50% de incobrabilidad, aplicable desde el primer año sobre el saldo total exigible.
- Tasa de crecimiento: 10% (efectos disuasivos nulos y considera la tasa de crecimiento histórica de la visitación turística a las ANP asumiendo que un rápida recuperación covid-19).

	Tasa de incobrabilidad	Tasa de crecimiento de las multas
Escenario Pesimista	50%	10%
Escenario Moderado	30%	5%
Escenario Optimista	0%	0%





Escenario Pesimista

Escenario Pesimista	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	AÑO 6	AÑO 7	AÑO 8	AÑO 9	AÑO 10
INGRESOS										
Cobro de sanciones exigibles de pago	217,874	239,661	263,628	289,990	318,989	350,888	385,977	424,575	467,032	513,735
Total Ingresos	217,874	239,661	263,628	289,990	318,989	350,888	385,977	424,575	467,032	513,735
EGRESOS										
Salario Especialista	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000
Salario Auxiliar	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000
Equipos, papelería y otros	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000
Servicios básicos	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000
Alquiler de oficina	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000
Total Egresos	145,000	145,000	145,000	145,000	145,000	145,000	145,000	145,000	145,000	145,000
INGRESOS NETOS										
Total Ingresos - Egresos	72,874	94,661	118,628	144,990	173,989	205,888	240,977	279,575	322,032	368,735

VPN Ingresos	S/2,194,041.48
VPN Costos	S/972,961.80
B/C	2.26



Escenario Moderado

Escenario Moderado	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	AÑO 6	AÑO 7	AÑO 8	AÑO 9	AÑO 10
INGRESOS										
Cobro de sanciones exigibles de pago	305,024	320,275	336,289	353,103	370,758	389,296	408,761	429,199	450,659	473,192
Total Ingresos	305,024	320,275	336,289	353,103	370,758	389,296	408,761	429,199	450,659	473,192
EGRESOS										
Salario Especialista	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000
Salario Auxiliar	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000
Equipos, papelería y otros	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000
Servicios básicos	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000
Alquiler de oficina	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000
Total Egresos	145,000	145,000	145,000	145,000	145,000	145,000	145,000	145,000	145,000	145,000
INGRESOS NETOS										
Total Ingresos - Egresos	160,024	175,275	191,289	208,103	225,758	244,296	263,761	284,199	305,659	328,192

VPN Ingresos	S/2,496,177.06
VPN Costos	S/972,961.80
B/C	2.57



Escenario Optimista

Escenario Optimista	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	AÑO 6	AÑO 7	AÑO 8	AÑO 9	AÑO 10
INGRESOS										
Cobro de sanciones exigibles de pago	435,748	435,748	435,748	435,748	435,748	435,748	435,748	435,748	435,748	435,748
Total Ingresos	435,748	435,748	435,748	435,748	435,748	435,748	435,748	435,748	435,748	435,748
EGRESOS										
Salario Especialista	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000
Salario Auxiliar	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000
Equipos, papelería y otros	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000
Servicios básicos	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000
Alquiler de oficina	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000
Total Egresos	145,000	145,000	145,000	145,000	145,000	145,000	145,000	145,000	145,000	145,000
INGRESOS NETOS										
Total Ingresos - Egresos	290,748	290,748	290,748	290,748	290,748	290,748	290,748	290,748	290,748	290,748

VPN Ingresos	S/2,923,904.55
VPN Costos	S/972,961.80
B/C	3.01

Escenarios e Indicadores

Indicadores	Escenario Pesimista	Escenario Moderado	Escenario Optimista
VPN Ingresos	S/2,194,041.48	S/2,496,177.06	S/2,923,904.55
VPN Costos	S/972,961.80	S/972,961.80	S/972,961.80
B/C	2.26	2.57	3.01

4.2 Beneficios

De lo expuesto, se evidencia que la presente ley genera beneficios en todos los escenarios evaluados, cuya finalidad es hacer efectivas sus acreencias de multas impagas, lo cual le permitiría reducir las brechas de conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que se encuentran en las ANP; cuyas externalidades positivas generadas serían el efecto disuasivo a infractores y la protección efectiva de las ANP.

V. Impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

Con esta propuesta normativa se pretende modificar el literal d) del numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente y otorgar al SERNANP un mecanismo legal para garantizar la conservación de las ANP, reducir el alto número de sanciones de multa impagas, subsanando así un vacío normativo, que no permite ejercer la potestad sancionadora de manera eficaz, debido a que el SERNANP no se encuentra habilitado para ejercer el mecanismo de autotutela ejecutiva, no siendo posible hasta el momento la subsanación de este vacío por la vía jurisdiccional ya que el Poder Judicial ha negado tutela a nuestra institución.

En adición a ello, la propuesta complementa y es concordante con la Ley de Áreas Naturales Protegidas y su reglamento, no contraviene el ordenamiento jurídico y fortalece la gestión de las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional. Además, la propuesta nos permitirá cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Perú.

