

DICTAMEN

Ley de Creación del Fondo Nacional del Ambiente.

Señor Presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonia, en trámite de subsanación, la Autógrafa de la Ley de Reestructuración del Fondo Nacional para las Areas Naturales Protegidas PROFONANPE, aprobada por el Pleno del Congreso en base al Proyecto No. 914/95-CR presentado por los señores Congresistas Manuel Alfonso Cerrate Valenzuela y Beatriz Merino Lucero, así como el Proyecto de Ley N° 2043/96-CR Ley de Creación del Fondo Perú para la Protección y Conservación Ecológica presentado por los señores Congresistas Oswaldo Sandoval, Rafael Urrelo Guerra, Genaro Colchado Arellano, Luis Campos Baca, Gamaniel Chiroque Ramírez, Edith Mellado y Aurora Torrejón.

La Comisión en su Sesión de fecha 28 de Octubre de 1996 acordó dictaminar conjuntamente los proyectos en mención debido a que, a pesar de sus diversos alcances, tratan la misma materia.

La Comisión ha realizado una evaluación de las propuestas realizadas, luego de recibidas diversas opiniones técnicas y de haber realizado las consultas pertinentes con los órganos competentes sobre la materia. En virtud de ello, y teniendo en cuenta fundamentalmente las observaciones formuladas por el señor Presidente de la República al texto inicialmente aprobado por el Congreso de la República, considera la Comisión que se hace necesaria la complementación de los sistemas financieros existentes para la protección del ambiente, posibilitándose de esta forma la captación de recursos necesarios para la realización de proyectos y obras de envergadura en el campo ambiental en nuestro país.

En razón de lo expuesto, la Comisión propone un texto sustitutorio creando un Fondo Nacional del Ambiente que además de incluir al sector Agricultura en la gestión de dicho Fondo permite -manteniendo la plena vigencia del D.L. No. 26154- que la cooperación lograda o que pueda lograrse para las Areas Naturales Protegidas no sea diluída o afectada, por lo que sometemos a consideración del Pleno, con las formalidades de los artículos 70° y 75° del Reglamento del Congreso de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

A. FUNDAMENTOS

En las últimas décadas los diferentes ecosistemas y su biodiversidad se han visto afectados en forma agresiva por el hombre y algunas actividades productivas, no contemplaron la aplicación de medidas de control necesarias para evitar los posibles daños ambientales ocasionados por sus actividades.

Nuestro país, ha sufrido el deterioro de sus recursos naturales y el empobrecimiento ambiental al haber adoptado modelos de desarrollo que no tuvieron en cuenta el medio ambiente como base de un desarrollo sostenible.

En este contexto, la crisis ambiental emergida como resultado directo del proceso de crecimiento económico no sólo ha venido destruyendo y agotando los recursos naturales sino también degradando el ambiente y la calidad de vida. Se plantea así la necesidad de la transformación de los sistemas de producción, a través de la planificación, investigación y educación que permitan contener los efectos destructivos y asegurar un desarrollo sostenible, incorporando normas y controles al comportamiento económico así como tecnologías limpias que eviten la contaminación.

El rol del Estado en la tutela del ambiente es fundamental, dado que sus decisiones pueden manejarse al más alto nivel con un efecto más vasto y general que el de cualquier intento aislado de los sectores privados. Por ello corresponde al Estado planificar el desarrollo ambiental a través de una gestión acorde con el desarrollo sostenible.

Por otra parte, debe tomarse cada vez mayor conciencia del principio normativo ambiental que señala que la producción no debe implicar la depredación de los recursos naturales ni el deterioro del ambiente sino, por el contrario, permitir una mejor productividad que conlleve al mejoramiento del ambiente.

Por ello, las operaciones de remediación y mitigación de los problemas ambientales causados resultan acciones urgentes y necesarias en las cuales deben participar el Estado, las empresas, los inversionistas y, en general, la sociedad en su conjunto, así como los técnicos y expertos en saneamiento ambiental.

En esta línea de trabajo a nivel mundial, se han creado nuevos mecanismos de cooperación con objetivos específicos y líneas de acción estratégicas como son los Fondos Fiduciarios para el Medio Ambiente, que constituyen una forma novedosa y participativa para la promoción del desarrollo sostenible y de las acciones de conservación. Su diseño posibilita apoyar actividades locales y proyectos de corto, mediano y largo plazo sobre todo en países como el nuestro. Su vigencia es reciente y tienen pocos años de funcionamiento, como es el caso de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras, entre otros.

Internacionalmente, los Fondos Fiduciarios para el Medio Ambiente, son promovidos principalmente por el Global Environmental Facility (GEF) y se establecen a nivel nacional, usualmente bajo administración privada, con participación del sector privado y público.

Los mecanismos de conversión de deuda donada en inversión ambiental surgen en 1988 como estrategia alternativa para contrarrestar los impactos ambientales, constituyéndose en opción para promover un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables. Se trata de un mecanismo compensatorio que permite a los países deudores redirigir parte de su deuda a inversiones ambientales en el propio país.

En la medida que en el Perú se ha comenzado a hacer efectiva una gestión adecuada del ambiente, se hace necesaria la pronta aprobación de las normas que permitan concretar de manera efectiva los recursos financieros que brinde un apoyo indispensable para las organizaciones responsables de la ejecución de las medidas anteriormente señaladas.

En estas circunstancias, la ley que se aprobaría llenaría un vacío institucional para la prosecución de estos mecanismos de financiamiento.

En un primer momento el Perú ha creado en diciembre de 1992, un Fondo Nacional para Areas Naturales Protegidas (FONANPE) y una entidad encargada de su administración - EL PROFONANPE- cuyo ámbito de competencia como lo indica su nombre está restringida a las Areas Nacionales Protegidas.

Al no abarcar a los demás aspectos del ambiente y, por tanto, no permitir captar otros fondos que por concepto de protección ambiental puede lograrse para el país, se hace necesaria la dación de una Ley de creación de un Fondo cuyo ámbito general abarque todos los rubros de la materia ambiental.

Crear un Fondo general para la materia ambiental, adicionalmente al existente para Areas Naturales Protegidas permite mantener y mejorar la expectativa de captación de recursos. Con ello, respetando los actuales compromisos adquiridos mediante el FONANPE y el PROFONANPE, se contará con un fondo y una organización con múltiples mecanismos de capitalización en materia ambiental; se permitirá la participación multisectorial en el gobierno de dicho fondo; se canalizará las prioridades ambientales a todos los sectores productivos y niveles de organización del Estado, coordinando sus particulares expectativas en el diseño de una agenda ambiental que reúna las prioridades nacionales sobre el tema; se brindará un sólido respaldo institucional a la problemática ambiental, ajena a cambios bruscos de transferencia gubernamental; y, se institucionalizará la cooperación entre los sectores público y privado, combinando las ventajas de ambos sectores y evitando confrontaciones y limitaciones.

El Fondo Nacional del Ambiente así concebido involucrará mecanismos de financiamiento como los fondos fiduciarios, los fideicomisos de promoción y los fondos públicos.

El Fondo toma como objetivos de capitalización la problemática general del ambiente detallada en el articulado. Los estudios técnicos demuestran que los mecanismos de capitalización consignados en el fondo son altamente rentables, de muy bajo riesgo en el mercado financiero nacional e internacional, que permite una inversión fluida de capitales en un largo plazo.

Por otra parte, la estructura de administración y dirección del fondo es de naturaleza gerencial y participativa, que evita la aglomeración burocrática.

Por último, considera la Comisión que la experiencia internacional de los Fondos Ambientales nos permite establecer una estrategia ambiental basados en la experiencia técnica calificada y catalizada por un enfoque integrados de la naturaleza con la sociedad.

B. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

En la actualidad las normas que regulan el tema son las siguientes:

- a. El Artículo 60° de la Constitución Política del Perú que establece que el Estado fija la política nacional ambiental y por tanto, le corresponde dictar las normas legales que posibiliten un accionar eficaz, orientado a cautelar el manejo adecuado y aprovechamiento racional de los recursos naturales.**
- b. El Decreto Ley N°26154, Ley de Creación del Fondo Nacional para las Areas Naturales Protegidas por el Estado FONANPE, con la característica de fondo fiduciario intangible, bajo la administración del PROFONANPE.**
- c. La Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, y la reglamentación respectiva que norma la operatividad de los fideicomisos, los mismos que se constituyen como fondos destinados a proyectos específicos.**

C. ANALISIS COSTO-BENEFICIO

El Perú ha reprogramado su deuda en el marco del Club de París, lo que ha permitido obtener compromisos de canje de deuda por naturaleza de hasta por un 20% de la deuda negociada.

Las riquezas naturales del Perú y sus complejos problemas son suficientemente conocidos en el mundo y justifican la existencia de este fondo fiduciario que tendrá como objetivo proveer del financiamiento necesario para la conservación y uso sostenible de los recursos naturales del país y la preservación de los ecosistemas y especies en peligro.

La creación del Fondo Nacional del Ambiente constituye una de las metas dentro de la gestión ambiental por lo que su aprobación debe producirse en el corto plazo con la aprobación de la presente ley.

De no aprobarse la norma el Perú estará desaprovechando las oportunidades de una adecuada gestión ambiental que implica también contar con mecanismos de financiamiento internacional en condiciones favorables para el país, adicionalmente a las conseguidas para las Areas Nacionales Protegidas.

El Fondo Nacional del Ambiente constituye una de las metas prioritarias del Estado en materia ambiental.

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonia, propone a través suyo al Pleno del Congreso de la República la presente Ley de Creación del Fondo Nacional del Ambiente.

FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA HA DADO LA LEY SIGUIENTE:

LEY DE CREACION DEL FONDO NACIONAL DEL AMBIENTE

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°.- Créase el Fondo Nacional del Ambiente (FONAM), como fondo fiduciario intangible, con el objeto de financiar planes, programas, proyectos y actividades orientadas a la protección del ambiente, el fortalecimiento de la gestión ambiental, el uso sostenible de los recursos naturales y el patrimonio ambiental mediante mecanismos institucionales financieros.

Artículo 2°.- El FONAM que se crea por la presente ley, constituye una institución de derecho privado, sin fines de lucro y de interés público y social, con personería jurídica propia, con arreglo a las normas de la presente ley, rigiéndose por el Reglamento de la presente Ley, sus estatutos y, en forma supletoria, por las normas del Código Civil. La administración del FONAM comprende también la de sus propios recursos.

Artículo 3°.- Son recursos del FONAM:

- a. La reconversión de la deuda externa, para el financiamiento de programas, proyectos y actividades orientadas a la protección del ambiente, el fortalecimiento de la gestión ambiental, el uso sostenible de los recursos naturales y el patrimonio ambiental;**
- b. Las contribuciones no reembolsables de los Gobiernos, organismos internacionales, fundaciones y otros;**
- c. La capitalización del financiamiento y la inversión en los mercados financieros nacionales e internacionales;**
- d. Las campañas de recaudación voluntarias en el ámbito local, regional o nacional patrocinadas por el Consejo Directivo del FONAM;**
- e. Las herencias, legados y donaciones que reciba; y**
- f. Cualquier otro aporte o asignación proveniente de entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, de cualquier título.**

TITULO II

DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONES

ARTICULO 4°.- El FONAM está a cargo de un Consejo Directivo integrado por:

- a. Un representante del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), quien lo presidirá;**
- b. Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas;**
- c. Un representante del Ministerio de Agricultura;**
- d. Un representante de los organismos no gubernamentales de desarrollo, especializado en asuntos ambientales;**
- e. Un representante de la Confederación Nacional de Instituciones Privadas (CONFIEP); y,**
- f. Un representante de la comunidad universitaria, especializado en asuntos ambientales.**

Artículo 5°.- Las funciones del Presidente del Consejo Directivo se establecen en el Reglamento de la presente Ley y los estatutos de constitución del FONAM.

Artículo 6°.- El Consejo Directivo del FONAM tiene las siguientes funciones:

- a. Formular y aprobar la política institucional del Fondo, así como la concerniente a las prioridades ambientales requeridas de financiamiento, de acuerdo con la política nacional ambiental;**
- b. Establecer los lineamientos y criterios de funcionamiento, así como las operaciones del FONAM. Para estos efectos, el Consejo Directivo podrá delegar la atención de determinados asuntos a otros órganos del FONAM. Estos órganos deberán informar periódicamente al Consejo Directivo respecto del cumplimiento de los encargos objeto de la delegación;**
- c. Aprobar todo tipo de convenios que se suscriban con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con Gobiernos, con Agencias Oficiales o con Instituciones Bilaterales o Multilaterales de Cooperación;**
- d. Elaborar y poner en práctica un sistema de gestión del Fondo para la administración sostenida de los recursos obtenidos de las diversas fuentes y el desarrollo de sus capacidades, a través de la asistencia técnica de expertos y consultores, reunidos en un Consejo Asesor, cuando sea necesario;**
- e. Organizar el Fondo en subcuentas múltiples, si fuera necesario. Estas subcuentas estarán bajo su administración directa, o por intermedio de Juntas de Administración, con personal, criterio y regulaciones especializadas en función a los proyectos y propuestas aprobadas por el Consejo Directivo, que centraliza la coordinación de las subcuentas dentro de los objetivos fundacionales del fondo; f. Aprobar los programas y proyectos relacionados con sus fines. El Consejo Directivo publicará la decisión fundamentada de aprobación o desaprobarción del apoyo de cada programa, proyecto o propuesta presentada;**
- g. Designar al Director Ejecutivo del Fondo. El Director Ejecutivo es el responsable de la ejecución de la política fijada por el Consejo Directivo. Ejerce la representación legal del FONAM, de conformidad con el Reglamento de la presente Ley y los Estatutos;**
- h. Crear Juntas de Administración, cuando sea necesario. Designar a los miembros de las Juntas de Administración, que administran las subcuentas múltiples;**
- i. Designar a los integrantes del Consejo Asesor, cuyas funciones son las establecidas en el Reglamento de la presente ley y en los estatutos; y,**
- j. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.**

Artículo 7°.- Las Juntas de Administración de las subcuentas estarán conformadas por un mínimo de tres (03) y un máximo de siete (07) miembros. Procederán del sector público y del sector privado. Los representantes de los donantes podrán participar en la forma en que se establezca en los convenios respectivos.

Las funciones de las Juntas de Administración serán establecidas en los Estatutos del FONAM.

TITULO III

DE LOS MECANISMOS FINANCIEROS

Artículo 8°.- El Fondo opera a través de los siguientes mecanismos financieros:

- a. Los fondos fiduciarios para el ambiente, establecidos a través de donaciones de la deuda gubernamental convenidos con acreedores externos e internos. Los fondos serán constituidos entre la entidad acreedora y donante, y el Consejo Directivo del FONAM constituido como fiduciario. Los fondos serán depositados en una institución financiera o bancaria elegida bilateralmente. El Consejo Directivo del FONAM destinará**

los fondos donados a proyectos de inversión en el país deudor, directamente o a través de las Juntas de Administración.

b. Los Fideicomisos, que serán constituidos por la entidad donante, en calidad de fideicomitente, quién depositará la donación en calidad de patrimonio fideicomitado en una institución financiera o bancaria, en calidad de fiduciario, y consignando expresamente al Consejo Directivo como fideicomisario, asignando la donación a su favor, en caso de administrar directamente los fondos, o en favor de las Juntas de Administración, cuando éstas administren las Sub Cuentas. Los fideicomisos a que hace referencia el párrafo anterior se rigen por la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

c. Los Fondos Públicos, establecidos a través de organismos de derecho público, destinados a actividades programáticas de corto y o mediano plazo, suministradas a través de licitaciones y por donación directa. Son administrados por el Consejo Directivo o las Juntas de Administración de las subcuentas.

d. Cualquier otro mecanismo u operación financiera destinada a preservar e incrementar los recursos del FONAM, aprobado por el Consejo Directivo, de acuerdo con la legislación vigente.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.- El Presidente del Consejo Directivo del FONAM convocará a la primera sesión del Consejo Directivo en un plazo de cuarenta y cinco (45) días a partir de la publicación de la presente ley. El plazo máximo de elección de representantes al Consejo Directivo del FONAM será de treinta y cinco (35) días desde la publicación de la presente Ley.

Segunda.- El Fondo Nacional de Areas Naturales Protegidas por el Estado -FONANPE- y el PROFONANPE, creados por Decreto Ley N°26154, son entidades distintas y separadas del Fondo Nacional del Ambiente -FONAM-, y como tales mantienen su plena vigencia, así como los convenios y contratos suscritos por el PROFONANPE, en los términos en que fueron pactados.

Tercera.- El representante de la comunidad universitaria ante el Consejo Directivo del FONAM, será nombrado por Resolución de la Asamblea Nacional de Rectores, previo acuerdo de la Comisión de Coordinación Interuniversitaria de la Asamblea Nacional de Rectores.

Cuarta.- El representante de los organismos no gubernamentales de desarrollo (ONGs), será elegido mediante acuerdo de las redes o asociaciones de ONGs especializadas en asuntos ambientales. Para proceder a la mencionada elección se empleará el siguiente mecanismo:

a. Las redes o asociaciones de ONGs especializadas en asuntos ambientales comunicarán al CONAM su interés en participar en la elección, dentro de los veinte (20) días de la publicación del aviso público de la convocatoria;

b. El CONAM convocará a una reunión a los representantes de cada una de las redes o asociaciones de organizaciones no gubernamentales de desarrollo que hayan comunicado su interés, para que elijan a su representante ante el Consejo Directivo del FONAM.

Quinta.- El Consejo Directivo del FONAM deberá aprobar los Estatutos dentro de los primeros treinta (30) días siguientes a su instalación.

Sexta.- El Reglamento de la presente ley deberá ser aprobado en un plazo de treinta (30) días posteriores a la promulgación de la misma.

Sétima.- Deróganse, modifíquense o déjense en suspenso todos los dispositivos legales que se opongan a la presente ley.

Salvo mejor parecer

Lima, 28 de abril de 1997

OSWALDO SANDOVAL AGUIRRE, Presidente

RAFAEL URRELO GUERRA, Vice-Presidente

GENARO COLCHADO ARELLANO

SEGUNDO ALIAGA ARAUJO

GAMANIEL CHIROQUE RAMIREZ

ANSELMO REVILLA JURADO

GRACIELA FERNANDEZ BACA

ALEJANDRO SANTA MARIA SILVA

BEATRIZ MERINO LUCERO

ALFONSO BAELLA TUESTA

[Página Principal](#) - [Presentación](#) - [Introducción](#) - [Congresistas Miembros de la Comisión](#) - [Marco de Referencia para el Trabajo de la Comisión](#) - [Agendas y Actas de la Comisión](#) - [Leyes](#) - [Labor Legislativa: Proyectos de Ley](#) - [Labor de Control Político y Fiscalización](#) - [Formación de Conciencia Ambiental](#) - [Función de Representación](#) - [Imágenes](#) - [Otras Páginas de Interés](#) - [Alguna Legislación Peruana sobre Temas Ambientales](#) - [Areas Naturales Protegidas](#)
