

Organización administrativa del ambiente: el caso peruano

Lorenzo de la Puente Brunke*

SUMARIO

1. GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ. 1.1. PROBLEMAS DE COMPETENCIA AMBIENTAL. 1.2. INSATISFACCIÓN CIUDADANA. 1.3. PROYECTOS DE INVERSIÓN CON OBSTÁCULOS. 2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL AMBIENTE. 2.1. EL CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE. 2.2. MINISTERIO DEL AMBIENTE COMO UNIDAD DE GESTIÓN. 2.3. HACIA UN SISTEMA NACIONAL DEL AMBIENTE.

La Ley General del Ambiente acaba de cumplir un año de vigencia sin tener, hasta el momento, ningún impacto en la gestión ambiental del Estado Peruano. El debate previo a su aprobación por el Congreso de la República incluyó declaraciones exageradas, y con ánimo de urgencia, que señalaron como “cuestión de vida o muerte” la promulgación de esta ley¹. La verdad es que pocas deben ser las normas legales “de vida o muerte” -si es que las normas por sí mismas pueden servir de algo-. Las normas con fines ambientales, habría que precisar, no son eficaces si no son parte de una gestión ambiental en la cual, al menos, la institucionalidad y la política ambiental están engarzadas con ellas.

Por ello, la Administración Pública debe tener como objetivo una gestión ambiental sólida, no la aprobación de más normas, necesariamente. La legislación peruana prohíbe la contaminación desde hace bastantes años; sin embargo, no ha conseguido frenarla. Hoy en día, la Municipalidad Provincial de Ica sigue tirando la basura de la ciudad a un muladar que ha creado entre las dunas del desierto; los desagües de las casas de quienes viven en los distritos del norte de Lima siguen contaminando la playa y el mar cerca del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez; personas sin escrúpulos siguen vertiendo mercurio en algunos ríos de Madre de Dios para extraer oro; y, por si fuera poco, en

* Socio del Estudio De La Puente y Kahatt Abogados.

¹ Ley N° 28611, publicada el 15 de octubre de 2005.

lugar de la compañía minera Manhattan Minerals, que ya dejó el país, algunos individuos estarían extrayendo oro ilegalmente en el Valle de Tambo Grande, utilizando cianuro. Como decíamos, las normas legales que prohíben la contaminación existen desde hace mucho tiempo en nuestra legislación; sirve como ejemplo la Ley N° 14084 del gobierno de Manuel Prado que estableció medidas de control de la contaminación: una norma de igual jerarquía que la Ley General del Ambiente y que tampoco tuvo mayor impacto.

1. GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ.

La Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, y que el Estado promueve el uso sostenible de los recursos naturales. Sobre esta base conceptual, que estuvo también presente en la anterior Constitución, los distintos gobiernos han ido delineando una organización administrativa ambiental. Sin embargo, esta no ha llegado a ser eficiente.

Vale señalar que cualquier modelo de organización administrativa en el Perú debe obedecer a la naturaleza de unidad e indivisibilidad del Estado, y al carácter unitario del gobierno², de tal manera que los actos administrativos de las entidades públicas sean congruentes entre sí. Sin embargo, esto no es característico de la gestión ambiental en el Perú, aunque así lo pretenda el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.³ Para entender el concepto, citemos a Raúl Brañes quien ha definido a la gestión ambiental como las actividades

humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente; ya sean actividades llevadas a cabo por el Estado, por los ciudadanos o por las personas jurídicas.⁴ Resulta, pues, que sin una adecuada gestión ambiental, ningún Estado podría cumplir con el deber de proteger el ambiente y la salud de las personas. Como ya lo hemos señalado en otros foros, pero es importante repetirlo, la gestión ambiental pública peruana debe ser mejorada, por lo menos, en tres aspectos esenciales: primero, definiendo una política nacional ambiental que se traduzca en hechos; luego, en el dictado de normas legales que fomenten actividades de prevención de la contaminación y establezcan beneficios para ello; y, finalmente, haciendo un esfuerzo de organización al interior de la Administración Pública, para evitar la descoordinación y los innecesarios conflictos de competencia que hoy existen.

1.1. Problemas de competencia ambiental.

¿La creación de un Ministerio del Ambiente pondría fin a los conflictos de competencia en materia ambiental?. No parece, salvo que se le otorguen todas las facultades habidas y por haber al respecto, cosa que no es recomendable ni viable. Además, no hay que perder de vista que la creación de un Ministerio del Ambiente no debe tener como objetivo la eliminación de los conflictos de competencia, sino conseguir un eficaz modelo de gestión ambiental. Como consecuencia de éste, se podrán prevenir conflictos de competencia ambiental innecesarios, aunque no todos.

Recordemos que la competencia de

² Constitución Política del Perú, artículo 43°.

³ Creado por Ley N° 28245 (08.06.2004), reglamentada por el Decreto Supremo N° 008-2005-PCM (28.01.2005).

⁴ BRAÑES, Raúl. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, p. 117. Fondo de Cultura Económica. México D.F. 2000.

las entidades públicas tiene su fuente en la Constitución y en las leyes, y es reglamentada por las normas administrativas que de estas se derivan⁵. En principio, los conflictos de competencia entre las autoridades debieran ser excepcionales; sin embargo, el carácter transectorial de la gestión ambiental, sumado a las competencias ambientales otorgadas de manera dispersa a distintas entidades públicas, hacen que estos conflictos se presenten con frecuencia. Estos conflictos se configuran cuando dos o más autoridades se atribuyen una determinada competencia (el llamado conflicto de competencia positiva) o rechazan una determinada competencia (conflicto de competencia negativa). La resolución de estos conflictos se da por distintos órganos, dependiendo de la materia del conflicto. En caso de que el conflicto de competencia se refiera a competencias otorgadas a nivel constitucional o mediante leyes orgánicas, es el Tribunal Constitucional el ente encargado de resolver el conflicto. Esta actuación del Tribunal Constitucional se puede dar mediante un proceso competencial⁶ o mediante un proceso de inconstitucionalidad.⁷ La determinación de cuál de estos procesos es la vía adecuada

dependerá de la fuente normativa (Constitución, ley orgánica u otras normas con rango de ley), mediante la cual una autoridad se atribuye o rechaza su competencia. Por su parte, en materia ambiental, el Consejo Nacional del Ambiente atiende los conflictos de competencia entre las entidades públicas con competencias ambientales. La actuación del Consejo Nacional del Ambiente, incluso en materia ambiental, es residual respecto de la competencia del Tribunal Constitucional. Es decir, no podrá dirimir sobre los casos que sean de competencia del Tribunal Constitucional.

La Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental⁸ creó el Tribunal de Solución de Controversias Ambientales, al interior del Consejo Nacional del Ambiente; sin embargo, todavía no se ha nombrado a sus miembros. Las personas naturales o jurídicas podrán acudir a este Tribunal cuando dos o más entidades públicas se atribuyan funciones ambientales de carácter normativo, fiscalizador o sancionador sobre una misma actividad, por el mismo hecho y con los mismos fundamentos⁹; la solicitud de dirimencia que se presente suspende los actos administrativos de

⁵ Esto ha sido reconocido por el artículo 61º de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 (11.04.2001).

⁶ El Código Procesal Constitucional, Ley N° 28237 (31.05.2004) regula este proceso y modifica su nombre denominándolo "proceso competencial". Para estos efectos, el Artículo 109º de dicho código establece que estos procesos son aplicables a los conflictos que opongan "1) Al Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales; 2) A dos o más gobiernos regionales, municipales o de ellos entre sí; o 3) A los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los demás órganos constitucionales, o a éstos entre sí."

⁷ Conforme al artículo 110º del Código Procesal Constitucional, "si el conflicto versare sobre una competencia o atribución expresada en una norma con rango de ley, el Tribunal declara que la vía adecuada es el proceso de inconstitucionalidad".

⁸ Ley N° 28245, artículo 15º. Previamente a la creación de este órgano, era el Consejo Directivo del CONAM quien dirimía en los conflictos de competencias ambientales. La creación de un órgano específico brindará una mayor institucionalidad a esta facultad del CONAM.

⁹ Decreto Supremo N° 008-2005-PCM, artículo 12º.

sanción que se hayan emitido¹⁰. Los procesos de solución de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional o el Tribunal de Solución de Controversias Ambientales varían en lo que se refiere a quiénes pueden acudir a estos órganos. En el caso del Tribunal Constitucional, el conflicto de competencias a resolverse mediante un Proceso Competencial sólo puede ser iniciado por los órganos estatales involucrados en el conflicto, mientras que el Proceso de Inconstitucionalidad puede ser iniciado por terceros.¹¹ Por su parte, la solicitud de dirimencia del Tribunal de Solución de Controversias Ambientales puede ser presentada por las autoridades involucradas en el conflicto de competencia o por el particular al que, por un mismo hecho, dos o más autoridades hayan aplicado sanciones por infracción a normas ambientales¹².

Como se ve, los mecanismos de solución de conflictos de competencia ambiental ya están previstos en nuestra legislación. Sin embargo, no se ponen en práctica los mecanismos para prevenirlos. El criterio de colaboración entre las entidades, contenido en el artículo 76º de la Ley del Procedimiento Administrativo General, es un punto de partida que las autoridades deberían tener en cuenta. Quienes nos vemos afectados somos los propios ciudadanos, al tener que asumir costos que nos son trasladados por la ineficiencia de la Administración Pública. Lamentablemente, hay que decirlo, una

parte de los conflictos nacen por las pugnas de poder entre las entidades públicas que ven en el ejercicio de sus facultades ambientales –como es el caso de los cobros por tasas administrativas– un medio para obtener recursos.

1.2. Insatisfacción ciudadana.

De manera progresiva la legislación peruana ha ido reconociendo a las personas el derecho a participar en la definición de la política y en la adopción de las medidas de carácter nacional, regional y local relativas al ambiente y a los recursos naturales; lo mismo que a recibir información relacionada con las medidas o actividades que puedan afectar, directa o indirectamente, su salud y propiedad privada, o la integridad del ambiente y los recursos naturales. Esta participación e intervención de los ciudadanos en la marcha de la sociedad y del Estado se da en el ámbito del ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú, como es el caso del derecho de acceso a la información, con la correspondiente acción de garantía para su defensa, el Hábeas Data; el derecho a formular peticiones, individual o colectivamente, ante la autoridad; así como el derecho a participar en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Estos derechos constitucionales han sido desarrollados, entre otras diversas normas, por la Ley del Procedimiento Administrativo General y por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹³.

¹⁰ Decreto Supremo N° 008-2005-PCM, artículo 89º.

¹¹ Conforme al artículo 203º de la Constitución Política, para el caso de ciudadanos, se requiere de 5.000 firmas; salvo las ordenanzas municipales, en cuyo caso serán suficientes las firmas del 1% de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial.

¹² Esta legitimidad en el caso de sanciones administrativas ambientales concurrentes está previsto en el artículo 37º del Reglamento de Organización y Funciones del CONAM, Decreto Supremo N° 022-2001-PCM.

¹³ Aprobada por la Ley N° 27806 (03.08.2002), cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por el Decreto Supremo N°

De esta manera, la legislación ambiental peruana ha ido evolucionando estableciendo mecanismos para la defensa de todos y de aquello que es de todos. Hoy se les reconoce a los ciudadanos el derecho a presentar una petición o contradecir actos ante la autoridad administrativa competente, aduciendo el interés difuso de la sociedad. Hasta hace pocos años tal concepto no tenía cabida en nuestra legislación; hoy la propia Ley del Procedimiento Administrativo General lo reconoce expresamente.

Nuevamente, al igual que las deficiencias existentes para la prevención de los conflictos de competencia; en materia de los derechos de los ciudadanos existen los mecanismos legales creados formalmente para su ejercicio, pero existe también una insatisfacción por parte de diversos sectores de la ciudadanía. Insatisfacción que ha tenido como consecuencia una imagen de la Administración Pública paralizada ante los conflictos socio-ambientales¹⁴. Es importante que la ciudadanía participe de la gestión ambiental del Estado a través de los mecanismos establecidos para ello; un sistema de gestión ambiental no puede dejar de contar con la participación ciudadana, siempre a través de los mecanismos adecuados.

1.3. Proyectos de inversión con obstáculos.

El inicio de operaciones de cualquier proyecto de inversión depende, entre otros presupuestos, de la obtención de los permisos, licencias y autorizaciones que puedan ser requeridos; los cuales, a su

vez, están ligados a procedimientos administrativos establecidos en las normas legales que deben ser tramitados por el proponente del proyecto. Algunos de estos procedimientos, como es el caso de la aprobación de los estudios de impacto ambiental, pueden ser muy complejos y tomar varios cientos de horas-hombre; es en ellos donde suelen aparecer los inconvenientes propios de la organización administrativa ambiental peruana todavía en formación.

Mucho se podría mejorar si la Administración Pública incorporase, al menos, los principios contenidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General, como es el caso del Principio de legalidad, el Principio de informalismo, el Principio de presunción de veracidad, el Principio de celeridad, el Principio de simplicidad, el Principio de uniformidad, el Principio de predictibilidad, entre otros. Lamentablemente, la ausencia de una gestión ambiental estatal eficiente ha limitado la incorporación de estos principios en los procedimientos administrativos ambientales, así como la capacidad de respuesta de la Administración a los requerimientos de los administrados. Además, los conflictos socio-ambientales han constreñido a las autoridades a un campo de acción muy limitado que sólo les deja, en la práctica, una capacidad de reacción mínima frente a situaciones que requieren de respuestas rápidas y concretas; llevándoles, incluso, a violar el principio de legalidad.

Veamos un ejemplo concreto.

043-2003-PCM (24.04.2003). El Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha sido aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM (07.08.2003).

¹⁴ Sobre el particular, referirse a nuestros comentarios en: DE LA PUENTE, Lorenzo. *Medio Ambiente, Conflictos y Seguridad Jurídica en la Minería Peruana*. En Revista Peruana de Derecho de la Empresa, N° 59, Año XX. Lima, 2005.

Como es sabido, los procedimientos administrativos deben ser reunidos y sistematizados por cada autoridad en un Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA). Incorre, por tanto, en responsabilidad el funcionario que exige a los solicitantes de permisos, licencias o autorizaciones, seguir procedimientos, presentar documentos, suministrar información o pagar por derechos de tramitación, que no hayan sido establecidos en los TUPA¹⁵. Además, el TUPA debe haber sido aprobado y publicado¹⁶, no basta con que la Administración lo haya puesto en conocimiento del público. Sin embargo, a pesar de estas disposiciones legales, hay unidades ambientales de algunos ministerios que hoy en día exigen a los administrados el cumplimiento de requisitos que no están incluidos en los TUPA, menos aún aprobados por norma legal. Nuevamente, esto responde a una ineficiente gestión ambiental.

Vale la pena mencionar que aunque el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual no tiene las facultades que su función requiere para exigir el cumplimiento de sus decisiones referidas a este aspecto, no hay que olvidar que la Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer de la imposición de barreras burocráticas que impidan u

obstaculicen, ilegal o irracionalmente, el acceso o permanencia en el mercado de los agentes económicos¹⁷.

2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL AMBIENTE.

Tomando lo dicho por la profesora Blanca Lozano, a propósito de la organización administrativa ambiental, la protección eficaz del ambiente exige la concentración de las competencias ambientales de cada nivel administrativo – en nuestro caso el nacional, regional y municipal- en una única organización especializada en las tareas de protección y restauración del ambiente. Esto se plasma en el principio de unidad de gestión, inicialmente formulado en Estados Unidos en la *Nacional Environmental Policy Act* del 1969 y que dio lugar a la creación de la Agencia Federal de Protección Ambiental, la *Environmental Protection Agency*, que depende del Presidente y que concentra, a nivel federal, muchas de las competencias normativas y ejecutivas.

El principio de unidad de gestión tiene una doble razón de ser: por un lado, obedece a la unidad e interrelación de los distintos bienes y recursos ambientales existentes en los diversos ecosistemas; y, por otro lado, tiene su sustento en la necesidad de evitar que intereses que pueden entrar en conflicto, como son la

¹⁵ Para el detalle de esto, referirse al artículo 36° de la Ley N° 27444 (11.04.2001).

¹⁶ El artículo 38° de la Ley N° 27444 (11.04.2001) establece que el TUPA es aprobado por Decreto Supremo del sector, por la norma de máximo nivel de las autoridades regionales, por Ordenanza Municipal, según el nivel de gobierno respectivo. El TUPA es publicado en el Diario Oficial El Peruano cuando se trata de entidades con alcance nacional, o en el diario encargado de los avisos judiciales en la capital de la región o provincia, tratándose de entidades con alcance menor. Cada dos años, las entidades están obligadas a publicar el íntegro del TUPA, bajo responsabilidad de su titular; sin embargo, podrán hacerlo antes, cuando consideren que las modificaciones producidas en el mismo lo ameriten.

¹⁷ Artículo 26° de la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, aprobada por Ley N° 25868 (24.11.1992).

protección del entorno y el desarrollo económico, coincidan en la misma organización administrativa, como ocurre cuando las administraciones sectoriales asumen la protección de los recursos sobre los que ostentan competencias no ambientales.¹⁸

La característica de unidad e interrelación, de los distintos bienes y recursos ambientales, hace que sea lógico pensar en la necesidad de una autoridad ambiental peruana con una visión y acción integradora, concretadas en competencias que van más allá de los ámbitos sectoriales. La interrelación ecológica entre los medios que sustentan la vida, el agua, el aire y el suelo, no obedece a circunscripciones territoriales ni a reparticiones de competencia. Por lo que resulta lógico pensar que es la norma legal la que se debe adaptar a la naturaleza y no al revés. Siempre es bueno recordar que la única ley que es obedecida por la naturaleza es la ley de la gravedad.

2.1. El Consejo Nacional del Ambiente.

El Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) fue creado en 1994, cuando el Perú lograba su reinsertión en las estructuras financieras internacionales¹⁹. Hoy sigue siendo un organismo público descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Fue inicialmente constituido como organismo rector de la política nacional ambiental, con la finalidad de planificar, promover, coordinar, controlar y velar por el ambiente y el

patrimonio natural de la Nación; diez años después, con la creación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, fue instituido como Autoridad Ambiental Nacional y ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Son diversas las opiniones que los entendidos tienen respecto de la eficacia del CONAM, quizás su falta de liderazgo y respuesta a los problemas locales –atribuible quizás a sus limitaciones como organismo público descentralizado– es una de las críticas que recibe. La necesaria presencia de la Defensoría del Pueblo mediando en algunos de los conflictos socio-ambientales existentes hoy en día, parecería ser una consecuencia de la falta de presencia del CONAM. Tenemos entendido que frente a daños al ambiente más ciudadanos se acercan con sus pedidos a la Defensoría del Pueblo que al CONAM.

El artículo 55° de la Ley General del Ambiente otorgó al CONAM funciones coordinadoras y normativas, de fiscalización y sancionadoras, para corregir vacíos, superposición o deficiencias en el ejercicio de funciones y atribuciones ambientales nacionales, sectoriales, regionales y locales en materia ambiental. Esta disposición es un paso más en la intención de fortalecer al CONAM; sin embargo, sigue siendo insuficiente. ¿Por qué?, porque la legislación no le reconoce a este organismo público descentralizado una jerarquía superior frente a otras autoridades con competencias ambientales, como es el caso

¹⁸ LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*. 4ª Edición. Dykinson. Madrid, 2003.

¹⁹ La Ley del Consejo Nacional del Ambiente, Ley N° 26410, fue publicada el 22 de diciembre de 1994. El artículo 4° de la Ley N° 26410, referido a las funciones del CONAM, fue modificado integralmente por el artículo 9° de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245, publicada el 8 de junio de 2004. Además, respecto de sus funciones hay que considerar a la Ley General del Ambiente.

de los ministerios, instituidos en autoridades ambientales sectoriales desde el año 1991.

Como decíamos al comienzo de este artículo, la Ley General del Ambiente ha reconocido y otorgado facultades expresas al CONAM; sin embargo, ante la ausencia de una gestión ambiental, muy poco ha sucedido en los doce meses que lleva de aprobada. Sólo con fines de ilustración, a continuación especificamos algunas de las diversas referencias que la Ley General del Ambiente hace al Consejo Nacional del Ambiente. Aparentemente lo constituiría en el centro de la gestión ambiental, pero al no haber sido modificada la organización del Estado Peruano, muchas de estas referencias no dejan de ser declarativas; por ejemplo: lo reconoce como Autoridad Ambiental Nacional (art. 56°); como ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (arts. 14.3 y 56°); como ente administrador del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental (art. 24.1); como administrador del Sistema Nacional de Información Ambiental (art. 35.2); señala, además, que puede establecer disposiciones transectoriales, sin perjuicio de las funciones a cargo de las autoridades sectoriales, regionales y locales competentes (art. 57°); dirige el proceso de elaboración y revisión de ECA y LMP (art. 33.1); ejerce funciones para corregir vacíos, superposición o deficiencias en el ejercicio de funciones y atribuciones ambientales nacionales, sectoriales, regionales y locales en materia ambiental (art. 55°); declara emergencia ambiental, en coordinación con el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Defensa Civil (art. 28°); propone al Poder Ejecutivo la política nacional en materia de ordenamiento territorial ambiental (art. 22.2); dicta

disposiciones sobre el cierre de actividades, en coordinación con las autoridades ambientales sectoriales (art. 27°); establece los criterios para la elaboración de los planes de descontaminación y recuperación de ambientes degradados (art. 30.2); propone, en coordinación con la autoridad de Salud, un sistema de derechos especiales para restringir las emisiones globales (art. 30.3); puede dictar medidas cautelares con el fin de asegurar la aplicación de los planes destinados a la mejora de la calidad ambiental o la prevención de daños irreversibles en zonas vulnerables o en las que se sobrepasen los ECA (art. 34°); puede tomar acciones de fiscalización (arts. 130° y 131°); establece los criterios para el desarrollo de las acciones de vigilancia y monitoreo ambiental (art. 133°); implementa y reglamenta, dentro del Sistema Nacional de Información Ambiental, el Registro de Buenas Prácticas y de Infractores Ambientales (arts. 139.1 y 139.5); dirime en caso de que exista más de un sector o nivel de gobierno aplicando una sanción por el mismo hecho, señalando la entidad competente para la aplicación de la sanción (art. 141.2); propone un sistema de garantía financiera, tratándose de actividades ambientalmente riesgosas o peligrosas, el cual será exigible por la autoridad sectorial competente (art. 148.1); dirime, en última instancia administrativa, cuando resultare competente en un mismo caso más de una entidad sectorial y hubiere discrepancias entre los dictámenes por ellas evacuados para efectos de que el fiscal formalice la denuncia por los delitos tipificados en el Título XIII del Libro Segundo del Código Penal (art. 149.3); certifica la idoneidad de los árbitros y conciliadores especializados en temas ambientales, así como de las instituciones

responsables de la capacitación y actualización de los mismos (art. 154º); propone Estándares Nacionales de Calidad Ambiental o Límites Máximos Permisibles de nivel internacional, de no haber nacionales, al interior de un proceso arbitral o de conciliación, cuando respecto de esto no haya acuerdo entre las partes (art. 153.1); informa periódicamente acerca de los incrementos y decrementos que afecten el valor del Patrimonio Natural de la Nación debe ser incluido en las cuentas nacionales (art. 45º); establece los lineamientos para el diseño de mecanismos de participación ciudadana ambiental: consultas, audiencias públicas, encuestas de opinión, apertura de buzones de sugerencias, publicación de proyectos normativos, grupos técnicos y mesas de concertación, entre otros (art. 48.2); entre otros.

Como se ve, no son pocas las atribuciones del CONAM. Sin embargo, nuevamente tenemos que recordarlo, las normas legales ambientales son ineficaces sin una adecuada gestión ambiental. Diversas normas han pretendido fortalecer al CONAM sin tener éxito, ya que no ha habido una adecuada modificación de la organización ambiental del Estado Peruano. Al tratarse de una instancia con funciones de coordinación sin facultad de decisión –hasta la aprobación de la Ley General del Ambiente, por lo menos-, el CONAM, como diría Raúl Brañes, ha estado ejerciendo muchas de sus funciones en el vacío.

2.2. Ministerio del Ambiente como Unidad de Gestión.

Decíamos arriba que la organización administrativa del ambiente, ya sea en

el Perú o en cualquier otra jurisdicción, debe tener su sustento en el principio de unidad de gestión. En el caso peruano la administración ambiental está organizada a partir de las distintas administraciones sectoriales, nacionales, regionales y locales, y con una Autoridad Ambiental Nacional, básicamente coordinadora: el CONAM.

Aún no tenemos una unidad ambiental de gestión nacional. Quizás no estemos listos para ella. Podría crearse el Ministerio del Ambiente como la autoridad ambiental única; sin embargo, existe un paso que dar de manera previa y es la creación de un verdadero sistema nacional de gestión ambiental. Aunque se ha aprobado la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, este sistema no existe en la realidad. De la misma manera que la aprobación de la Ley General del Ambiente no ha significado ningún cambio en la gestión ambiental, muy probablemente la creación de un Ministerio del Ambiente en el Perú, en la situación en que nos encontramos hoy, no signifique mejora alguna.

2.3. Hacia un Sistema Nacional del Ambiente.

El Ministerio del Ambiente, al igual que cualquier otro modelo administrativo de institucionalidad ambiental que pretenda superar los obstáculos que presenta la sectorización de la gestión ambiental, no es necesariamente la mejor opción. Como lo recuerda nuevamente Raúl Brañes, los modelos que se basan en una concentración de funciones siempre dan lugar a un complicado proceso de transferencia y, en todo caso, las funciones que se transfieren pierden algunas de las

propiedades que tenían en su sector original, sobre todo en los casos en que el nuevo modelo implique la separación de la gestión ambiental de la gestión económica.²⁰ El mismo autor recuerda que desde hace algunos años se ha venido formando en América Latina una nueva experiencia sobre gestión ambiental que consiste en la creación y funcionamiento de los llamados sistemas nacionales del ambiente; los cuales no exigen modelos determinados de organización administrativa ambiental, sino que se adaptan a la mejor fórmula que se pueda encontrar para cada jurisdicción, lo cual incluye el modelo del Ministerio del Ambiente como estructura jurídico-administrativa especial.

En el caso peruano ya se ha dado un paso hacia el sistema nacional del ambiente con la aprobación de la Ley

Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental que mantiene el modelo sectorial. Sin embargo, es probable que haya que dar un paso hacia atrás y decidir, antes, el modelo de organización ambiental a adoptar, ya que el modelo actual no ha sido eficaz y ha generado desconfianza en la ciudadanía.

Con la experiencia de todo lo sucedido desde la aprobación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales en 1990, podemos decir que la iniciativa no corresponde al CONAM, ni siquiera al Congreso de la República; sino al Presidente de la República y a sus ministros. Los ciudadanos peruanos no deberíamos esperar más tiempo para ver el tema ambiental en la agenda del Consejo de Ministros.

²⁰ BRAÑES, Raúl. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 2000.